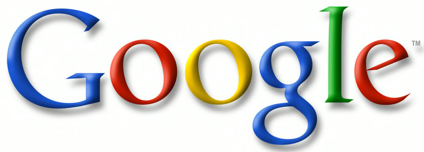
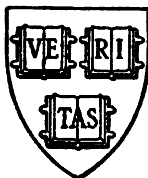







VE RI
TAS

Hungary

A
PARLAMENTARISMUS.

POLITIKAI TANULMÁNY.

IRTA

DR. HAENDEL VILMOS

JOGAKADÉMIAI TANÁR.



BUDAPEST

POLITZER ZSIGMOND ÉS FIA KÖNYVKERESKEDÉSE

1903

Ára 5 korona.

Alberious Gentilis. Nemzetközi jog. Kérdező módszerben egyetemi előadások alapján. 1892. 2.40
Angyal Pál dr. A személyi bünpártolás. Tanulmány . . . . 5.—
— A munkamegosztás. 1898 . . . . 1.—
— Az Istenkáromlás. 1902. 3.—
Balás E. Az összes magyar büntetőtörvények gyüjteménye. Kötve . . 2.40
Balog Arnold dr. 1893 : XVIII. t.-cz. a sommás eljárásról. Jegyzetekkel és utalásokkal. (Jegyzetszélü kiadás) 1.60
— 1893 : XIX. törvényczikk a fizetési meghagyásokról. Jegyzetekkel és utalásokkal. (Jegyzetszélü kiadás) . . . . — 40
— Ügyviteli szabályok a sommás eljárásról és a fizetési meghagyásokról szóló törvényekhez. Jegyzetekkel és utalásokkal. 1894. . . . . . . 1.—
A két törvény egybekötve angol vászonkötésben 2.40
Az ügyviteli szabályokkal egybekötve, angol vszkt. 3.60
Balogh Arthur dr. Törvényhozó hatalom . . . . 4.—
Bedő Mór dr. Adalék a kereskedelmi törvény revisiójához. I. füzet . 2 —
Bors Emil. A jog- és államtudományok állapota és művelése . . . . —.40
Brachfeld Dezső. A bizományos belépési joga. 1.20
Buday D. A házasságjog bölcselete . . . . 4 —
— A házasság társadalmi védelme . . . . 2.—
Csarada János. A tengeri zsákmányjog elvei a háboruban . . . . . . 4.—
— Jogbölcseleti jegyzetek. 2. kötet . . . . 10.—
— Nemzetközi jog. . . . . 10.—
Csiky Kálmán. Jogi axiómák 1.60
Csorba. Az alapitvány jogi fogalma . . . . 2.—
Engel Zsigmond. A pénz keletkezése és fejlődése 2 füzet . . . . . 5.—
Fayer László dr. Bünügyi esetek szemináriumi használatra. II. bővitett kiadás. 1893. . . . . 1.—
Finkey Ferencz dr. A magyar büntető eljárás tankönyve . . . . . . 8.—
— A büntetőjog tankönyve . . . . 12.—
— Az egység és többség tana a büntetőjogban. 1895. . . . . 2.40
— A büntetőjog alapja 1896. . . . . —.40
Fellner Fr. Nemzeti vagyon becslése . . . . —.80
Ferdinandy. Államalkotó szerződések . . . . 2.—
— Magyarország közjoga . . . . 10.—
Földes Béla dr. Államháztartástan . . . . 9.—
— Közgazdasági értekezések. 2 köt. . . . . 14.—
Forgon L. Az állami lét alapja . . . . 4.—
— Adórendszerünk . . . . —.80
Frank Miksa. A magyar ált. polgári törvénykönyv tervezete és a vagyontalanok . . . . 1.—
Fráter Béla dr. A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898 : XIII. t.-cz. magyarázata . . . . 4.—
Gaál. Berzeviczy Gergely élete és művei . . . . 6.—
Gál. Eljárás a vádtanács előtt. Kötve 1.60
— A római jog definitióinak betüsoros jegyzéke . . . . 3.—
Gratz Gusztáv. Tisza Kálmán . . . . 1.—
Haendel Vilmos A parlamentarismus . . . . 5.—
Hattyuffy Dezső. A gyámhatósági közigazgatás kézikönyve . . . . . . 10.—
Helle B. Tanulmányok a nemzetközi magj. kör. I. . . . . 2.—
Herczegh Mihály. Magyar jogtörténet . . . . 8.—
— A párbaj keletkezése és csökkentése . . . . —.60
Huf József. Telekkönyvi rendtartás.. II. kiadás . . . . 8.—
Huszadik Század. Szerkeszti: *Gratz Gusztáv dr.* Társadalomtudományi szemle. Előfizetési ára egy évre . . . . 16.—
Ihering—Schwarz. Magánjogi esetek. II. kiadás 2.40
Illés József dr. Az ujkori alkotmányfejlődés elemei. A XV. század második fele és a XVI. század . . . . 4. —

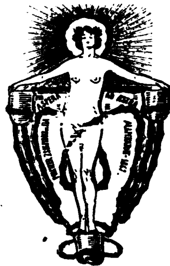
A PARLAMENTARISMUS.

POLITIKAI TANULMÁNY.

IRTA

D[R.] HAENDEL VILMOS,

JOGAKADÉMIAI TANÁR.



BUDAPEST

POLITZER ZSIGMOND ÉS FIA KÖNYVKERESKEDÉSE

1903

Révai és Salamon könyvnyomdája Budapest, Üllői-út 18. szám.

BEVEZETÉS.

Alig van korunkban több oly fogalom, mely annyira a politikai élet központjában feküdnék, mint az, melyről a következőkben szólni szándékozom. Különös nevezetességet kölcsönöz a parlamentarismus problemájának ama terület rendkivüli kiterjedtsége, melyen alkalmazásba vétetik. Kis- és nagy — monarchikus és republicanus — thalassicus és continentalis — iparos, kereskedő és földmivelő — civilizált és polgárosodni kezdő államok e rendszert egyformán recipiálták. Fő fontosságu lehet annak vizsgálata — az emberiség jövőjének szempontjából is — vajjon ily előzményekből, mily eredmények várhatók? Czélszerü-e, indokolt-e a nemzetek társaságába belépő uj tagok által e rendszer meghonositása?

Egy tudományos mű komolyságával össze nem férne, ha e tárgyban positiv és részletes jóslatokba bocsátkoznék; az emberiséggel foglalkozó tudomány (sociológia) — s mint ilyen a politika — még igen távol áll az exactitás azon fokától, mely ily pontos eredmény kimérést, következtetést megengedhetne; hisz még a természettudományi téren is, hol annyival egyszerübb egységekkel történik a számitás, mily csekély aránylag azon tér, melynek jövendő alakulását hozzávetőleges bizonyossággal részletezni lehet!

Ily igényeink a politika tudományában egyelőre nem lehetnek. A szerényebb eredmény, mely kutatásaink czélját

képezheti, — mindössze amaz összefüggés földeritésében állhat, melyben a parlamentarismus, az emberi társasélet bizonyos állandóan ható tényezőihez áll.

Föltüntetni amaz előföltételeket, melyek közepette kifejlődhetik, megjelölni az ideált, melynek elérésére a törekvésnek irányulnia kell: az az általános keret, melyben mozoghatunk.

Különösen kiemelendőnek tartom, hogy jelen munka nem a szó szoros értelmében vett publicisticai mű, melyet bár tudományos alakban, de az actualis napi politika áramlata vetett fölszinre. A tárgy természetéhez képest bizonyos, hogy empiricus részeit a jelenkor adathalmazából meriti; hiszen a modern értelemben vett parlamentarismus még igen zsenge koru. Ős hazájában, Angliában sem lehet a „dicsőséges forradalmat“ mint valóságos kezdőpontot megjelölni. Az alakulás válságai a XIX. századig nyulnak. (Pl. a hadügyeknél!)

„Forma dat esse rei.“ A culturemberiség vezér nemzeteinek politikai életalakja — nem az államszervezet jogi miként jét értem — kétségenkivül elsőrangu nevezetességü kérdés.

Vajjon az igazi, őszintén alkalmazott parlamentarismus megfelel-e az ember eszméjének, vajjon kedvező-e az általános szellemi és anyagi előhaladásra s vajjon remélhető-e, hogy annak keretében még beláthatatlan időkig betöltheti az állam — ugy mint az egyén — rendeltetését — egy gondolkozó alanyra nézve sem lehet közömbös, kiben a hazafiságnak és humanismusnak csak egy szikrája lobog!

Tagadhatatlan, hogy főként az utolsó emberöltő folyamán, a parlamenti kormányrendszerbe vetett hit erősen megrendült.

E jelenség okainak vizsgálatával a kritikai részben foglalkozom; tény azonban, melyet e helyütt egyszerüen constatálnom kell, hogy a XX. század hajnala korántsem üdvözölte a parlamentarismust avval a bensőségteljes bizalommal, melyben annak az oly viszontagságos XIX. században része volt!

A feladat első feléhez tartozik tehát annak megállapitása — vajjon az időközben beállott átalakulások az egyes ily kormányrendszerü nemzetek életében — indokolják-e a bizalomnak föntebb registrált csökkenését, avagy oly okok következményei gyanánt szerepelnek csupán, melyeket állandó jellegüeknek tartanunk nem lehet?

Stuart-Mill* szerint valamely kormányformának benső jósága, értéke, ahhoz képest itélendő meg, mily befolyással van az emberek erkölcsi szinvonalának emelésére, jelleme fejlesztésére?

Ez tulajdonképpen semmi egyéb, mint népszerübb formában való kifejezése annak, a mit jeles elméleti politikusunk — Concha Győző — „az ember végtelen jellegének, szellemiségének érvényre juttatása“ alatt ért.

A parlamentaris rendszernek a gyakorlatban való fentartásra érdemes volta tehát azon, hogy ugy mondjam, praeiudicialis kérdés eldöntésétől függ — vajjon az emberiség azon legfőbb erkölcsi javainak — az önelhatározásnak, szabadságnak productióját mily fokban és mértékben képes existentiája által előmozditani?

Alig tarthatom szükségesnek hangsulyozni, hogy ily nagyfontosságu kérdés elbirálásánál első sorban nem a közvetlen gyakorlati előnyök és hátrányok ama kriteriumok, melyektől a problema érdemben való megoldása függ; lehet, hogy kizárólag a praxis szempontjából birálva, valamely szervezetileg egyöntetübb — működése módjára egyszerübb — állagában homogénebb — technikájára nézve kevésbé szövevényes forma is létezik, melyben a nemzeti élet — mint jogilag szabályzott medrében — lefolyhat; igy a fejedelem absolut kormánya mellett; világos azonban, hogy a jelen korban legalább is anachronismus számba menne még a fölvilágosodott absolutismus uralma után való vágyakozás is!

Nem lehet tehát a kérdést tisztán a routinier szempontjából elbirálás alá venni.

* „Betrachtungen über Representativverfassung.“ Übersetzt von Dr. F. A. Wille. (20. l.)

A fenti példa, illetőleg ellentét szembeszökően illustrálja egyuttal Pope közismert és szellemeskedő, de kevéssé igaz kijelentését: „Ám vitatkozzanak a bolondok az államformák fölött . . . a melyik a legjobban kormányoztatik, az a legjobb."

Méltó kritikáját már régen nyerte — nem kisebb kaliberü egyéntől — mint Kanttól.

A föntebb kifejtettek állandó szemmel tartása annál szükségesebb, mert axioma-szerü bizonyossággal állitható, hogy a parlamentarismus azon kormányrendszerek sorába tartozik, melyek praktikus kezelése többnyire igen jelentékeny nehézséggel jár.

Felette ritkán merülvén föl a maga typikus formájában — az aránylag csekélyszámu essentiális vonás mellett sok oly naturalis alkatrész és accidentale is található benne, mely daczára annak, hogy nem tartozik a rendszer lényegéhez, bizonyos specialis ténykörülmények folytán avval szorosan összeforrva lévén, a kivitelt* igen gyakran jelentékeny mérvben megneheziti. Ebből folyik egész természetesen, hogy egyfelől csakis relativ jóságról, másfelől relativ alkalmazhatóságról lehet szó.

Nem valamelyes pusztán eszmeileg létező s az irodalomban tán államregény alakjában feltünt rendszer lehet esetleg az, melylyel a tanulmányunk tárgyát képezőt összehasonlitanunk kell; ily egybevetésnek csakis empirikus, valóban létező oly systémákkal lehet helye, melyek az élet tűzpróbáját már kiállották.

Közelfekvő kérdés s azért, a fentiekkel együtt igényel megoldást — vajjon a parlamentaris kormányrendszer mint az absolut ész müve — egy a priori megállapitott oly forma-e, a mely elméleti abstractio utján, minden tapasztalati alaptól menten jövén létre — a közjog világában egy darab természetjogot repraesentál — s a maga bölcsészeti határozottságában mindenütt egyenlően alkalmazható sablont,

*. „From precedent to precedent."

minta-államvázat alkot, avagy ellenkezőleg, tisztán az államélet praxisának teremtménye?* A mint a magánjog ősi birodalmában mindinkább eltérést látunk attól az iránytól, mely a római jog tételeit mint valamely általános magánjogéit fogja fel — ugy a közjog területén is mindinkább azt tapasztaljuk — tért veszit az a felfogás, mely az angol parlamentarismust a maga eredeti — orthodox — formájában az európai, sőt általános alkotmányjog részévé — annak tételeit általános politikai tételekké teszi.**

Egy nevezetes és az iróknál még eddig eléggé nem méltányolt következtetést kell levonnunk ebből; azt tudniillik, hogy nem szükségképpen és nem minden vonatkozásban az angol alkotmányi praxissal való rokonság mértéke lesz az irányadó a tekintetben, vajjon valamely nemzet életében a parlamentarismus eszméjét egyáltalán — s ha igen, mily mérvben tartsuk kifejlődöttnek!

Természetes, hogy az az állam, melynek életében az legkorábban kicsirázott és azóta leghuzamosabb ideig állott fenn, mint uralkodó elv, egy tényleges állapot folyománya gyanánt — az összehasonlitást illetőleg a legtöbb alapot szolgáltatja; tekintve azonban a traditiónak sajátos szerepét Angliában és egyéb különleges, másutt alig föltalálható viszonyokat, igen érthető lesz egy hirneves, régibb magyar publicistának*** figyelmeztetése, midőn óvatosságra int a divatos angol-magyar analogiák használatára és keresésére nézve.

A parlamentarismus, a hol legáltalánosabb előföltételei, bizonyos foku műveltség és képviseleti rendszer — megvannak s e politikai tényezők nyomatékának a szélesebb néprétegekkel szorosabb contactusban álló factor javára való billenése befejezést nyert, mindenütt szükségképpen bizonyos,

* A következőkből ki fog tünni, hogy az igenlő felelet az utóbbi kérdésre vonatkozik.

** Concha: „Anglia alkotmánya."

*** Kecskeméthy Aurél: „Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio." Pest, 1867.

habár esetleg nem számos, individuális vonással* fölszerelten jelenik meg, ha annak egész körét, nem csupán lényeges eszményi vonásait veszszük figyelembe.

Ugyanazon alapeszme, mely Angliában a történelmi alkotmány szabálytalan, göröngyös medrében folyva, hat — másképp működik a modern alkotmányoknak „kisérleti állomásán“ — Belgiumban, hol a nemzeti akarat folyamata már gondosabban és egységes conceptió szerint készült symmetrikus csatornákban közelg czélja felé. Nem kevésbé fedezhetünk fel egyéni sajátságokat hazánk parlamentarismus-ában; a dualismus és paritas, Ausztriához való viszonyunk, a horvát állapotok s az előbbivel kapcsolatban nemzetközi helyzetünk sajátszerüsége rányomja félreismerhetetlenül a mi parlamentaris rendszerünkre a maga egyéni bélyegét.

Óvatosan kell, ha tenni akarjuk, megvonni a párhuzamot a parlamentarismus anyaországa és más államok között, melyek azt utóbb recipiálván, saját viszonyaikhoz több-kevesebb eredetiséggel és sikerrel idomitották.**

* Az angol miniszter például csak abban a Házban védheti programmját, melynek mint főrend vagy képviselő, tagja; a continentalis miniszterekre nézve ez nem áll, bár tagjai szintén csak egy Háznak lehetnek. Más az államtitkárok állása Franczia- és Olaszországban, más az ezeknek megfelelő al-államtitkároké Angliában; más a budget-appropriationalis rendszer ezekben az országokban, más a csatornán tul; ott intézmény a cloture-itt kivétel stb.

** E receptiót illetőleg, nem hagyható különös megemlités nélkül éppen Magyarország, mint a hol a receptio műkifejezése e vonatkozásban csak módositással, illetőleg oly fentartással alkalmazható, hogy amaz alapelvek, melyek Angliában a jelenlegi rendszerhez vezettek, itt is erős működésben voltak, de az intézmények oly átalakulását, mint a szigetországban, a közbejött politikai események folytán nem eredményezték.

Teljes joggal mondhatjuk, hogy nálunk nem idegen eszme honosittatott meg, idegen talajon, midőn 1848-ban az 1830. évi belga alkotmány közvetitésével államszervezetünket reorganisáltuk.

Az 1848. évi III. t.-cz. egyáltalán élénken emlékeztet a belgák hires első alkotmány-levelére s félreismerhetetlen nyomok mutatnak arra, hogy ugyanazon szellemirány hatása alatt, innen származott impulsusból készült.

A részletek egyenként szemlélve gyakran incommensurabilis elemekként jelentkeznek; csak a szervezet egésze és működésének általános módja az, mely összehasonlitásra némileg alkalmas és valamennyire hű képet nyujt.

Sehol sem érvényesül a politikai tudomány sokoldalusága annyira, mint éppen a következőkben analysálandó kérdés taglalásánál; sehol sem kivántatik meg annyira az anyagnak több szempontból való szemügyre vétele, mint itt, a hol az alak, melyben a lényeg jelentkezik, a felületes szemlélőre nézve oly gyakran eltakarhatja a valót!

Kétségbe alig vonható, miként a szemlélet e sokoldaluságának folytonos szüksége kevéssé alkalmas arra, hogy a tárgygyal eddig ösmeretlen érdeklődő arról egészen tiszta képet nyerjen, legalább főbb vonásokban! Pusztán jogászi elmével és szemmel tekintve azt, a parlamentarismus alig válik érthetővé; bár igaz, hogy ujabban a közjog vidékéről is kiszorul lassan-lassan az a régi, magánjogias felfogás, mely ott mindeddig az alkotmányi tételek helyes megértését nehezitette; saját valójából meritett elv, vezérgondolat, sokáig hiányzott az ius publicum mostoha elbánásban részesült tudomány-ágazataiban; * a római magánjog által megalapitott és szabatositott kategoriák, fogalmak, elnevezések, melyek segélyével a közjog idegen terrainumában is construáltak, még jelenleg is éreztetik sok tekintetben romboló hatásukat. (*Képviselő*, *mandatum*, *trónörökösödés*, *possessio*, *dominium*!).

Fokozza e nehézségeket Angliára nézve különösen, hogy az alakszerüségek rendszerint egészen mást láttatnak, mint a mi érdemleg azok mögött lappang.

A kormány felelősségének olyaténképpi felfogása, mint az a középkor végén formailag még kissé primitiv, rudimentär alakban, Magyarországban fennállott, világos bizonyitéka annak, hogy nálunk tulajdonképpen nem a szó szoros értelmében receptioról, hanem legföljebb egy nemzeti szerencsétlenségek sulya miatt félbeszakadt történelmi fejlődés iránynak modernebb alakban fölélesztéséről lehet szó.

* L. Nagy Ernő „A közjog tudományos műveléséről.“ (Jogt. Közlöny, 1902.)

Az alkotmány decorativ részeit a valóban működőktől (Bagehot) elválasztani és e tényezők különböző értékét helyesen megállapitani annál nehezebb, mert hiszen a parlamentarismus első sorban a tények világa, melyet a közjog tételes szabványai csak halvány fáklya-fénynyel és részleg világithatnak meg.

Természetes eszerint, hogy mindazon in sensu stricto vett közjogi művek, melyek valamely concrét állam alkotmányát tárgyalják, ezen alapvető fontosságu kérdésre csak kevéssé terjeszkednek ki s a mennyiben teszik is, mint Nagy Ernő, igen szabatosan és magvasan legujabb kiadásu: „Magyar Közjog"-ában, kivált a miniszterium politikai felelőssége kérdésénél, ugy voltaképpen idegen területen működnek.

A szorosabb értelemben vett politikai művek, a menynyiben összefoglalók és rendszeresek, természetszerüleg kiterjeszkednek e kiváló jelentőségü théma tárgyalására is; de magától értődőleg csupán az egész mű arányaihoz képest viszonylag szerényebb keretben, az idetartozó, vagy a dolog lényegével szorosabb kapcsolatban levő kérdéseket az elfogadott rendszerhez képest elszórtan, különböző pontoknál tárgyalva, mi a megérthetést és főleg a helyes áttekintést, nem ritkán megneheziti.

Az idevágó monographikus irodalomra nézve általában az jegyzendő meg, hogy nagyrésze csupán a szerző hazájának különleges viszonyaival együtt s igy nem egyetemes szempontból és magasabb általános politikai alapon taglalja a kérdést, mint pl. — hogy csak az angolok közül emlitsek néhányat: Todd, Bagehot és May — a nélkül, hogy a parlamentarismus állására általán, egy-két idegen állam kivételével, tekintettel volnának.

Bizonyos, hogy e monographiák közül több föltétlenül absolut becsü; de tény az is, hogy a parlamentarismusnak, mint általános politikai kormány-rendszernek szemléltetésénél csak részleges értékü, illetőleg csak részleges feladatot teljesit.

Egy másik csoport, mely általánosabb szempontokból

fejtegeti és birálja a parlamentarismust, azon közös ismertető jellel bir, hogy azt, mint valamely más tágabb körü tárgyhoz tartozó részlet-kérdést fogja fel; pl. a képviseleti rendszerhez — mint Leverdays — vagy az alkotmányossághoz — mely ellen ismét Pobjedonosev folytat polémiát.

Van ismét egy jelentékeny csoport, mely a parlamenti élet bizonyos visszásságai — a gyors egymásutánban bekövetkező miniszterválságokra keresi a megfelelő orvosszereket, szóval detail-munkát végez; ilyen a francziák közül pl. Arzens, az olaszok közül Mosca.

A leginkább figyelemre méltó művek azonban, melyek a parlamentarismus mai létjogosultságára vagy közvetlenül, vagy közvetve fényt deritenek, azok, melyek önállóan vagy avval párhuzamban a modern politikai tudomány által „praesidentiális“-nak nevezett kormány-rendszert tárgyalják, mint olyat, mely a jelenkor culturnépeinél a parlamentaris formának egyedüli komoly versenytársa lehet.

Igen helyesen emeli ki a párisi egyetem kitünő professzora A. Esmein „Éléments de droit constitutionnel français et comparé“ czimü munkájában (Deuxiéme édition, Paris, 1899), hogy honnan erednek a jelenlegi állami élet legmagasabb rendü szabályai, alapintézményei: „Je les ai ramenées aux deux sources uniques d'ou elles dérivent et qui sont: d'un côtè, la Constitution anglaise — et, d'autre part, la Révolution française et le mouvement d'idées qui la préparée.“

Valóban ez a két kutfő az, melyből a mai alkotmányos szabadság forrásvize buzog; ez az a két fő typus, melyben a civilisatió élén haladó nemzetek állami életöket élik.

E két rendszer egymással való összehasonlitása, előnyeinek, hátrányainak feltüntetése az, mely tudományos és gyakorlati fontosságánál fogva egyaránt méltó oly kitünő irók tollára, mint Boutmy, Bryce, Laveleye, Dupriez, Wuarin.

A régibb politikai irodalom főkérdése az államformák tanában a monarchia és respublica problémája volt; a „forma imperii“, nem a „forma regiminis“ volt a kutatás

főtárgya; az államhatalom külső tényezőinek a hivatalos közjog által megjelölt szervezetére fektettetett a fősuly; az állam anatómiája teljesen háttérbe szoritotta physiológiáját, mi legfőként a kizárólagos jogi fogalmakkal való operálás következménye volt a politikai tudomány terén.

A magánjog szabályaival szemben, melyek a relativ perfectio (contradictio in adiecto!?) tetőfokát érték el — a közjogi normák még nagyrészt nem mutatják a jegeczedésnek azon előrehaladt stadiumát — mint az előbbiek.

Tény és jog, egymáshozi viszonyukat illetőleg más-más relatiókat mutatnak; jog és erkölcs-szokás (mos, mores! * még szembetünőbb és gyakoribb kölcsönhatásban vannak, bár a jogi elemek kikristályosodásának folyama a modern közjogok jó részében bizonyos pontokra nézve — időleges befejezést nyert.

A politika világa felöleli mindazon elemek tömegét, melyek a már fixirozott, vagy bizonyos fokig stabilisált rendszer körül fluctuálva, egyfelől szintén jogi szabályokká átalakulni törekszenek, ** másfelől tekintet nélkül az előbbi nisusra, az állami élet vérkeringését képviselik.

Ez utóbbi folyamat, a functionálás azon különleges módja, az a kölcsönhatás, melynek mérve és mikéntje az illető állami főtényezők mindenkori erőviszonyához képest különböző, az, a mi legnagyobb érdekünek tekinthető korunk politikai kérdései körében.

Miként valósul meg a közszabadság teljesebben: a parlamentarismus vagy a praesidentiális rendszer utján? melyik az a kettő*** közül, mely legmagasabb fokban képes megközeliteni azt az eszményt, hogy az ember ugy egyéni, mint közéletében önálló lény legyen s mint a nemzetalanynak alkatrésze, annak sorsa intézésében a leghathatósabb részt vegyen?

* A singulárisban szokás, plurálisban erkölcs, mint szokások összege, láttatja az összefüggést.

** Ime a parlamentarismus codificatiójának kérdése!

*** A harmadik, conventinek nevezhető kormányrendszer (Schweiz) e vonatkozásban nem nyomul annyira előtérbe.

E vizsgálódás czélját elérnünk csak ugy lehet, ha a kutatás folyamán kimutatnunk sikerült, mely rendszer mellett lehet a szabadságért folytatott állandó küzdelemben activabb az egyes — ugy mint az állami személy?

A polgári és politikai szabadság mulhatlan összeköttetése és reciprocitása mellett döntő lesz e kutatásban az a tény, melyet e kétrendbeli szabadság elevenebb kapcsolatára nézve ott nyerünk, a hol Kuncz szavaival élve: „az államnak ethikai azonosulása polgáraival a legnagyobb mértékben van jelen."

Értekezésem ehhez képest nem annyira a parlamentarismus technikájának ismertetésére czéloz — bár némileg erre is kiterjeszkedik — mint inkább azon összefüggések megvilágitására, melyek az emberiség életének legfőbb vezérlő elvei és azok megvalósitásán munkálkodó kormányrendszerek irányeszméi között észlelhetők.

Csak a mennyiben ezeket e tanulmány folyamán logikai kapcsolatba hoznom sikerül, tekinthetem a feladatot megoldottnak; csak ezen feltétel alatt várható ugyanis az óhajtott eredmény beállta, hogy t. i. mai államéletünk berendezésének egyik legkimagaslóbb momentumára nézve a tudomány eszközei által igazolt oly magyarázatot adjak, mely egyfelől az eddigi eredmények megitélésére szilárd támpontot, a jövő alakulásaira nézve másfelől határozott irány megjelölését is foglalja magában.

Azon elmefuttatásnak, melyet e kisérlet feltételez, természetesen fel kell ölelnie azon viszony feltüntetését is, mely a napjainkban oly ellenállhatatlannak érzett erővel előretörő demokrata irány és a parlamentáris törekvések között fennáll, ugy formailag, mint a lényeg tekintetében; e nélkül nem volna teljes és harmonikus a kép, melynek czélja a parlamentárismust lehetőleg minden oldalról, minden vonatkozásában megvilágitani; annál kevésbbé, mert hiszen erős valószinüség van amaz állitásban, hogy a *parlamentarismus a **jelenlegi** átmeneti alak — a demokratikus formátióké ellenben a **jövő**!?*

A)

TÖRTÉNETI RÉSZ.

Parlamentarismus alatt általán oly — kiválólag erkölcsi tényezőkön nyugvó kormányrendszert értünk, melynél fogva az állam politikai vezetése a nemzeti akarat kifejezésre juttatására legközvetlenebbül hivatott képviseleti szervvel állandó összhangban, azon irányban és szellemben eszközöltetik a fejedelem (király-elnök) nevében — a formailag tőle nyert megbizás alapján — a kormány által — a mely irányt és szellemet koronként és általán e szerv a közjólétre nézve üdvösnek itél.

E meghatározásból mindenekelőtt világosan kitünik, hogy igazi parlamentarismusról csak ott és akkor lehet szó, a hol és a mikor az állami élet főszervei között a népképviseleti elem praeponderantiája már létrejött.

Egy évszázadokon át tartó viszontagságos, nehéz küzdelem kész eredménye, gyümölcse az a rendszer, mely e tanulmány tárgyát képezi.

E harcz lefolyását leirni, azt méltatni az európai jogtörténelem elsőrendü feladata; annak phasisait megörökiteni, részleteit előadni nem tartozik a politikai tudomány körébe. „Semmiért sem küzdöttek az emberek annyit, mint a szabadságért és semmi sem tette az embereket jobbá és nemesebbé. A politikai szabadságért háromezer év óta folyik a harcz, kezdődik a classicus állam gyermekkorában, ugy-

szólván Trója falai alatt"; ebből a milliónyi embervérőntözte talajból sarjadzott ki a modern culturállam polgárainak legértékesebb kincse, — alkotmányos politikai szabadsága — a közuralomban való tevékeny részvét és ennek legmagasabb megnyilatkozási formája, illetőleg módja a parlamenti kormányrendszer."*

Nem állitható ugyan, hogy mindazoknak szeme előtt, kik a szabadság szent ügyéért az eltünt évszázadok folyama alatt vérüket ontották, elérendő eszmény, végczél gyanánt éppen a mai parlamentarismus lebegett volna; mindamellett bizonyos, hogy a politikai szabadság megvalósulásának ezt az alakját a történelmi fejlődés azon fáradságos küzdelmek termékeként hozta létre, melyeknek közvetlen czélja rendszerint a veszélyeztetett nemzeti jogok helyreállitása, ujabb ünnepélyes elismertetése, valamely jogi természetü alkotmánybiztositék kiadása — megteremtése volt.

E harczok éle tehát az uj korban megerősödött fejedelmi önkény ellen irányult; az államfővel perben álló nemzet mint harczoló fél kivánt ezáltal a jövőre nézve garantiákat szerezni. Az angol alkotmányos intézmények történelmi fejlődése, mely végeredményében a mai parlamentaris rendszert hozta létre, sokkal nagyobb fényt vet a kérdés lényegére és sokkal értékesebb tanulságokat tartalmaz, semhogy valamely idevágó monographikus mű a vonatkozó főbb pontok plastikus kidomboritását végképpen mellőzhetné. Nekünk magyaroknak kétszeres értékü e visszapillantás; egyfelől ugyanis meggyőzhet arról, hogy a fejlődés iránya — minden földrajzi és ethnographiai különbség daczára, mely e két országot elválasztja — tendentiáiban lényegileg mennyire rokon mozzanatokat tartalmaz; másfelől alkalmas alapot szolgáltat annak elbirálására, vajjon az eddigi előzményekből lehet-e mindazon előfeltételek megteremtése, illetőleg megerősödésére következtetést vonni, a melyek a parlamentárismusnak nálunk még sokféle el nem háritott akadálylyal küzdő

* Kuncz J. „Nemzetállam" 152. l.

hajóját a jövőben nyugodtabb vizekben gyorsabban haladni engedik?

Az angol állam története, melyet Macaulay oly mesterileg tár elénk — tulajdonkép egybeesik az angol parlament kifejlődése és emelkedésének történetével; culturhistóriai és politikai szempontból pedig egyaránt megjegyzésre méltó adat, hogy a parlament jelentőségének, sulya növekedésének phasisai egybeesnek, illetőleg követik a műveltség és vagyoni erőnek a felsőbb sociális rétegekből az alsóbbakba való fokozatos tovaterjedését. Más szóval a politikai súly és hatalom focusa, az e tényekből levonható szabály alapján, mindig azon társadalmi osztály kezében összpontosul,* mely szellemi és anyagi szinvonalánál fogva a legjelentékenyebb effectiv erőt képviseli.

A Normann-ház alatt (1066—1154) és a Plantagenetek (1154—1399) uralma kezdetén a király — mai terminologiánk szerint — absolut hatalommal rendelkezett.

A souverain-hatalom telje, mely most de jure a fejedelmet is magában foglaló, de facto azonban annak hijával levő parlamentben gyökerezőnek vétetik, ez időben ugy törvényhozó, mint végrehajtó- és birói ágazatában a királyt illette.

A Magna Chartában (1215) először csillámlik fel a rendezkedés szüksége, főleg a pénzügyi terhek szempontjából.**

A királyt környező Magnum Concilium, mely Assises, Parliament elnevezés alatt is fordul elő az okmányokban, — bizonyos állandósággal, habár nem épen apodiktikus bizonyossággal vesz részt a királyi functiókban, leginkább a törvénykezésiekben; a meggyőződés azonban, hogy a Conciliummal együtt hozott szabályt a korona egyedül meg nem változtathatja, csak III. Eduárd (1327—1377) alatt vert gyökeret. A Concilium tagjai az előkelőbb egyházi személyeken

* A mint azt Stuart Mill föntebb idézett művében constatálja.

** Art. 12. „Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro nisi per commune consilium regni nostri."

kivül, kik e korban tudományuknál (irástudás!) fogva egyáltalán bizonyos praedestinátióval birtak a politikai vezető szerepre is, főleg a nagyobb bárók, hűbéresek közül a a király által, saját belátása szerint választattak, különös tekintettel azokra, kiknek megnyerése fegyveres hatalmuknál fogva leginkább érdekében fekvőnek mutatkozott. Az udvar főtisztviselőinek ezekkel kiegészitett csoportja, melynek révén a fejedelem egyuttal az egyházi hatalom tulsulyának is gátat vetett, volt az az elem, mely a mai főrendiház magvát foglalta magában. (House of Lords).

Az alsóház (közrendiház — House of Commons) történelmi kezdetei a XIII-ik századba nyulnak vissza; 1254-ben már positiv forrásokból tudjuk, hogy a praelatusok és bárók mellé, grófságonként két lovag küldetett követül.

Az 1264-i országgyülésen, hol Montfort Simon kezdeményezésére ugyancsak két grófsági képviselő, továbbá két kiküldött minden kiváltságolt város és mezőváros részéről vett részt, az alsóházi elemet már világosabb körvonalakban látjuk megjelenni; az 1295-ben I. Eduárd által összehivott „great and model parliament" pedig már eléggé praecisen tünteti fel Anglia hűbérrendi képviseletét.

E gyülekezetek jogkörének feladata — kötelességeinek részletes és szabatos meghatározásáról, e primitiv korban természetesen még alig lehetett szó; mint Bagehot kitünő művében mondja, e kezdetleges parlamentek nem uralkodó, de csupán óhajokat kifejező, a királyt a nemzet teherviselési képessége és sérelmei felől tájékoztató testületek voltak.

Jelentőségük azonban, a hadjáratok folytán szükségessé vált anyagi segélyt a fejedelem számára csak ők teremthetvén elő, vajmi gyorsan megnövekedett.

Már I. Eduárd (1272—1307) idejében, 1297-ben szabatos formában ölt testet a közrendek adó megajánlási joga a hires „Statutum de tallagio non concedendo" név alatt ismert s a királyhoz intézett feliratban, melytől e jog kezdőpontját az angol historikusok számitják.

A pénzsegélyek megszavazásán kivül egy más jelenté-

keny fegyvere volt a parlament mindkét házának, melyeknek egymástól való elválását III. Eduárd idejére a XIV. század végére teszik: a *kérvényezés* joga.

Először magánosok által gyakoroltatott, utóbb a Magnum Concilium vagy a régi Commonerek testületének valamely tagja közvetitése igénybevételével, végül saját kezdeményezésben, ugy a fő-, mint közrendüek által.

E kérvényezési jog volt a törvényhozásban való részvétel csirája; az egyre nyomatékosabban fellépő rendek kérvényeikben, emlékeztetve a mi gravaminális eljárásunkra, kifejtvén az orvoslásra váró sérelmeket, bajokat, gyakran kész szabálytervezettel, törvényjavaslattal állottak elő, melynek segélyével a panaszolt nehézség, vélekedésök szerint, megszüntethető lett volna.

A lordok és közrendüek külön-külön is kérvényezhettek; a kérelemre adott válaszban foglalt elintézési tervezet azonban mindkét elem által elfogadandó volt, hogy királyi megerősités után statutummá váljék.

Ily előzmények után az eljárás formájának némi megváltoztatása elégséges volt ahhoz, hogy a fő- és közrendnek valóságos részvéte a törvényhozó hatalomban kifejezésre jusson.

Az eddig kérvényben foglalt elintézési terv helyett ezután kérelem nélkül egyszerüen *bill*, vagyis törvényjavaslat formájában szövegezték a létrehozandó statutumot; az eredetileg lényeges rész, t. i. a panasz-idő folytán elmaradt s a mi eredetileg accidentale volt, vagyis a rendek propositiója a megoldás módját illetőleg, az vált most fődologgá. Ehhez a másik Ház is hozzájárulván, az a korona szentesitése után kötelező erőt nyert.

E processus a XV-ik század derekán VI. Henrik uralma alatt (1422—1461) befejeződvén, azóta az angol parlament törvényhozói joga a királylyal egyetemben megállapodottnak tekinthető.

Ez átalakulásnak felelt meg a „statutum“ bevezető részének Stubbs által kiemelt megváltozása is, melynél fogva

nincs többé szó a fő- és közrendüek megkeresése, illetőleg esedezéséről, de sőt a szabvány a „Parlament tekintélye“ által adottnak jelentetik ki. Mindamellett tévedés volna, ha a fejlődésnek e mozzanatát, mint az angol alkotmányosság háboritatlan kezdetét jelölnők meg; e stadium elérkeztéig még hosszu küzdelem volt hátra.

Sokkal kevésbbé volt még e korban jogilag szabatositva az, melyik az a terület, melyen csupán a törvény (statutum) s melyik az, a hol a királyi rendelet (ordonnance) lehet hatályos, semmint elvárni lehetett volna, hogy a korona hatalmi körének ily lényeges megszoritásába nyugodtan beletörődik és az elvesztett területről jószántából végképpen lemond!

A király, közkötelező erejü rendeletek többé vagy kevésbé burkolt formájában, tényleg hatályon kivül helyezhette a statutumokat, daczára annak, hogy ezeknek csak ugyanoly módon, mint keletkeztek, vagyis a parlament hozzájárulásával eszközölhető megváltoztathatósága alkotmányos elvként el volt ismerve.

Hozzávéve ehez a királyban létező souverainitás természetes folyományának tekintett dispensationális jogot a törvények rendelkezései alól valakit egyes esetekben kivehetni, nemkülönben az udvarnak még érintetlen anyagi segédeszközeit, az uralkodó független örökletes állását, föltétlen hatalmát a szárazföldi és tengeri haderő fölött: nem csudálkozhatunk, ha a Francziaországban mutatkozó absolutisticus törekvések Angliában is visszhangra találva, a Stuartok is azon vészes nyomokon indultak el, melyek 1649-ben I. Károlyt, 1793-ban pedig XVI. Lajost a vérpadra juttatták.

A Tudor-ház (1485—1603) első uralkodóinak a piros és fehér rózsa ádáz polgárháborujában rendkivül megfogyatkozott főnemesség ellenállásától tartania nem igen kellett; a királyi dominiumok állandó fő jövedelme, a királynak életfogytiglan megszavazott adók, rengeteg birságok, azonfelül a külkereskedelem szabályozásának hatalmával igazolni próbált tetemes vámok (Hamden pere!) oly positiót biztositottak a

különben is erélyes kezü Tudoroknak, mely határozott fölénynyel járt a kiméletlen vadsággal folytatott testvérharczban megtizedelt fő- és közrendek felett.

Régi tapasztalati tény, hogy a fejedelmi hatalom korlátozására az aristokratia mindig alkalmasabb elemnek bizonyult, mint az alatta levő társadalmi rétegek, melyekben az e feladatra megkivántató ügyesség, belátás, finomság sokkal csekélyebb fokban található fel. Bebizonyult e tétel igazsága Anglia politikai történetében is, a XV. és XVI. században; az angol aristokratia javarésze elvérzett az egy emberöltőn át tartott háboru csataterein; elesvén a korlát, a fejedelem hatalmát ismét emelkedni, a vele küzdő parlamentét hanyatlani látjuk.

Figyelemreméltó körülmény az is, hogy az első Tudorok a húrt még nem feszitették a legvégső határig; Erzsébet pedig elvégre is nő volt, ki a parlamentre nézve tulságosan félelmes nem lehetett! Egyedül VIII. Henrik volt az, ki a nemzet türelmét valóban kemény próbára tette; de akkor az még teljesen ki nem merült. Ujabb szenvedélylyel lobbant fel a királyok és a parlament harcza a Stuartok alatt; hosszu és kemény tusa volt ez, melyben mindkét fél az ultima ratióra, a fegyverre appellált; a hadiszerencse a parlamentnek kedvezett; a könnyelmü költekezése folytán anyagilag is tönkrejutott király az ellenfél fogságába jutván, 1649 januárjában lefejeztetett.

A continensen a nemzetközi biztonság által indokolt s a fejedelmek által a legnagyobb áldozatokkal fentartott hadsereg volt az a szilárd archimedesi pont, melyen a központi absolut-hatalom, mint nehezen megingatható gerinczen, nyugodott. Az ország legjelentékenyebb physikai ereje fölött disponáló király tényleg oly helyzetben volt, melyben könynyen tultehette magát holmi elméleti, erkölcsi természetü aggályokon; az aulicus politikai irodalom pedig (Hobbes, Salmasius, Bossuet) még a tudomány erejét is sorompóba vitte a föltétlen isteni jogon alapuló fejedelmi tejhatalom igazolására. Ez irány a hübériség uralma után a központositó

tendentiáju patrimoniális jellegü birodalmakat hozta létre; világtörténelmi missiója lévén, a feloszlás, szakadozottság után, a nemzeti egyesülés, összeforradás korszakát inaugurálni.

A continensi példán fölbuzdult Stuartok, kik a Tudorok erélyével nem, legföljebb makacsságával rendelkeztek s Angliának amazokkal ellentétben még külügyi sikereket sem szereztek, a legnagyobb kiméletlenség s tapintatlansággal iparkodtak elérni országukban azt a positiót, melyet Richelieu ügyessége a Bourbonoknak Frankhonban megszerzett.

Nagyszámu fegyveres erőnek állandó eltartása azonban jelentékeny anyagi forrásokat igényelt; a király saját dispositiója alá eső eszközök erre elégtelenek lévén, gyakorta volt kénytelen a rendekhez fordulni segedelemért; Anglia elszigetelt geographiai helyzete ezt parancsoló szükséggel egyáltalán nem kivánta; természetes tehát, hogy az országgyülés, mely egyébként sem hivatott össze a rendes időközökben, sokkal inkább volt hajlandó a felgyülemlett sérelmek elpanaszolásával foglalkozni, azok orvoslását erélyes hangon sürgetvén, mint a követelt subsidiumokat az ürügyül felhozott czélokra folyósitani.

A harmadik parlamentje (1628) által ideiglenesen sarokba szoritott Károly (1625—1649) által elfogadott jogkérvény *„Petition of right,"* melyben összefoglalva találjuk a parlament összes, főleg adómegszavazási jogait s melyet méltán tartanak az angolok szabadságuk második* nagy alapkövének, ujból világos tanubizonyságot tett arról, hogy Angliában hiányzanak mindazon előföltételek, melyek a szomszéd Francziaországban az absolutismus teljes diadalát lehetségessé tevék. A végleges szakitást a király és nemzet között nem csupán a folytonos törvénysértések és az alkotmány világos parancsai ellenére szedett adók, tonna és font pénzek okozták, hanem első sorban és legközvetlenebbül a vallási kérdés.

* Az első a Magna Charta (1215), a második a Petition of right (1628), a harmadik a Habeas corpus acta (1679), a negyedik a Declaration of right (1689).

Kétségtelenül helyesen emeli ki Macaulay nyomán Bagehot, továbbá Laveleye azt, hogy az angol nemzet erejét kitörésre I. Károly tanácsosainak, Strafford gróf és Laud érseknek az egyházi ügyekben tanusitott erőszakossága okozta.

A reformatio és ellenreformatio idejében sokkal inkább praedominált még a vallási probléma, mintsem hogy idevágó sérelmek az érdekelteket igen érzékenyen nem sujtották volna! Sőt némi határozottsággal állitható, hogy fogékonyabb volt e kor nemzedéke felekezeti, mint alkotmányos sérelmek iránt. A vallási buzgósággal szövetkezett tehát a politikai szabadság érzete,* midőn a hires hosszu parlament (egybehivatott 1640 nov. 3-án) idején a polgárháboru kitört, melyben a királyság teljesen elbukott.**

Cromwell és a köztársaság kora után (Conventi uralom 1649—1660-ig) a puritán fegyelem járma alól felszabadult ország, melynek zöme egyébként sem rokonszenvezett a „veres elemek"-kel (Bagehot) még egy kisérletet tett (Monk tábornok) a Stuartokkal.

E kisérlet eredménye a világtörténelemben ösmeretes; a mit sem tanult, a multakon nem okult Stuart-ház, örökre letünt a souverain dynastiák sorából s 1688-ban a dicsőséges forradalommal Angliára nézve uj korszak nyilt meg. A parlament diadala teljes volt; a szabadság ügye győzött s a trónra lépett III. Vilmos a „Declaration of right"-ben összegezett nemzeti jogok tiszteletére nemcsak jogilag, hanem a lefolyt nagyszabásu küzdelem tanulságaiból kifolyólag, *a tények erejénél fogva is* kötelezve volt.

* Mint hazánkban Erdély elszakadása és szabadságharczai korában.

** I. Károly jellemére, gondolkozásmódjára nézve igen charakteristikus és följegyzést érdemlő tény, hogy saját hazája, országa, alattvalói ellen külállamoknál könyörgött pénz- és katonai segélyért; nevezetesen Franczia- és Spanyolországban, utóbb Dániában, sőt 1640-ben áttérés igérete mellett a szentszéknél Rómában. Mindezen adatokat Gardiner „History of England from the accession of James I." czimü monumentalis és classicus munkájában teljesen beigazolva találjuk. Fia II. Károly e részben is apja nyomaiba lépett, a mennyiben XIV. Lajostól rendes évdijat huzott.

E nevezetes okmány főpontjai értelmében a király nem függeszthette föl a törvényeket, vagy azok végrehajtását (1.); nem dispensálhatott az érvényes törvények alól (2.); világosan kimondatott, hogy a korona semminemű adót nem szedhet a parlament hozzájárulása nélkül s nem tarthat csupán annak engedélyével, béke idején állandó hadat a királyság területén belül. (3.)

Az angolok okultak a mult tanulságaiból; a fegyveres erő tartására szóló engedelmet a parlament formaszerü határozat alakjában (Mutiny-act) ez időktől kezdve csak egy-egy évre adja meg. A physikai és vagyoni hatalom szolgáltatta az absolut törekvések alapját és támaszát; a midőn ezek felett a parlament rendelkezik, az eddigiekhez hasonló törekvések sikere ki van zárva.

A király jövedelmeinek elválasztása, osztályozása ekkor kezdődik és III. György idejében (1760—1820) fejeztetik be; a civillista, melyből eredetileg a polgári hivatali személyzet legnagyobb része fizetendő volt, most a király életére — fix összegben — a többi közjövedelmektől szigoruan elválasztva állapittatott meg IV. Vilmos (1830—1837) és Viktória (1837—1901), trónraléptétől kezdve.

Az 1688-iki forradalommal* az angol alkotmányfejlődés második korszaka be volt fejezve; a szabadság teljes diadalával immár meg volt vetve az alap, megnyilt a lehetőség a politikai jogoknak a parlamentarismus alakjában való érvénybe juttatására.

Mégsem következett el az absolut béke korszaka; a hol élet van, ott teljes nyugalom be nem állhat; a szabadság pedig különösen oly erkölcsi jószág, melynek élvezetét bármely alakjában, testi és szellemi erőink folytonos megfeszitésével, fáradságos küzdelemmel kell kiérdemelnünk.

A primär-kérdés, a parlamentnek, mint állami főszerv-

* E mozgalom ily elnevezés alatt ösmeretes; vajjon a „forradalom“ szó, mint terminus technicus csakugyan ráillik-e — alapos controversiának tárgya lehet ugy itt, mint saját (1848) függetlenségi harczunknál!?

nek sulya, nyomatéka a nemzeti élet szervezetében, elismertetett, meg volt fejtve; ehhez képest, mint időrendileg, tán logikailag is, secundär természetü, de végeredményében rendkivüli jelentőségü probléma szorosan csatlakozott a másik: t. i. hogy a hatalomban miként, mily arányokban osztozzék a parlament mindkét Háza?

E nagy horderejü kérdésnek megoldására Angliának 1688-tól a mai napig terjedő parlamenti története volt hivatva.

Az Orániai Vilmos trónralépte körüli események más vonatkozásban is rendkivüli nevezetességü, nagy dátumot képeznek az angol nemzet s közvetve a civilisált világ történetében; az az elválasztó pont ugyanis, mely az egyszerü (szigoru) alkotmányosságot annak legfejlettebb alakjától, a par excellence értelmében vett parlamentarismustól elkülöniti, bár az érintett átmenet csak lassu fokozatossággal köszöntött be, szintén ebbe az időbe esik.

A dicsőséges forradalom utáni években nem a parlamentnek, mint egésznek, a többi állami tényezőkhöz, nevezetesen a koronához viszonyitott állásában, mint inkább a két Háznak egymással s igy az egész alkotmánynyal szemben elfoglalt helyzete tekintetében állott be figyelemreméltó változás.

Az eddig előadottakból világosan kitünőleg constatálható, hogy mindazon eredmények, melyeket a nemzet jogai képviseletében az országgyülés, a királysággal szemben kivivott, főleg az angol főnemesség érdeme gyanánt róhatók föl, mely önállóságát és meggyőződését általán, a koronának a XVI. és XVII. századok aulikus tanai befolyása alatt erősen megnövekedett prestige-ével szemben is megtudta óvni.*

Az aristokratia, ha nem is anyagi, physikai erejénél, hanem szellemi vezérségénél fogva, mint a politikai functióra e korban, ugyszólván, egyedül képes elem, határozott és erős

* Kivételt némileg VIII. Henrik (1509—1547) kora alkot; az akkori főrendiház, melyben a tagok száma 61-re apadt, e zsarnok hajlamu fejedelemnek mindenkor kész eszköze volt.

tulsulylyal birt e korszaknak nem csupán társadalmi, hanem evvel szorosabb kapcsolatban álló állami életében is. A kifejtettekhez képest természetesen a Lordok Háza, mely az aristokratiát magában foglalta, mint állami tényező, sulyban legalább is vetekedett az alsóházzal, melynek tagjai választásokból kerülvén ki, egyenként legföljebb megbizó-testületeik (városok, megyék) tekintélye által gyarapithatták tisztán személyes képességeikben gyökerező prestige-üket.

Igaz ugyan, hogy a hannoveri Ház uralma első szakában, ugy IV. Györgyig, a Lordok Háza korántsem volt a jelentőség tekintetében egyre gyarapodó alsóházzal szemben az a mindinkább háttérbe szoruló tényező, a mivé napjainkban lett: mindazáltal *testületi mivoltában*, szóval a parlament felsőházaként *állása és nyomatéka a politikai életben korántsem volt azon fölényhez fogható, melylyel az angol pair-családok (par-pares-peer), összegét a középosztály fölött kiemelkedni látjuk!*

Ez első pillanatban sajátságosnak tetszhető jelenség okainak magyarázata a lehető legegyszerübb; a dolog nyitja az, hogy a lordok egyéni befolyásukat nem közvetlenül, saját személyükben, hanem közvetités utján, *jelentékeny részben éppen az alsóházban*, annak tagjai révén, érvényesitették.

A lordok, mint az angol földbirtoknak tetemes részben urai, fekvő jószágaikon föltétlen tekintélynek örvendvén, a gazdasági, társadalmi helyzetök által adott döntő szót a localis kerületekben eszközölt képviselőválasztásoknál arra használták föl, hogy saját embereiket juttassák a House of Commons megüresedett székeibe. Politikai befolyásukat eszerint nem tulajdon Házukban, a pairek gyülekezetén, érvényesitették, hanem azt mondhatnók, évszázadokon át, magában az alsóházban, melynek 658* tagja közül a XIX. század elején még 487-nek mandatuma fölött a választókra gyakorolt befolyás utján, közvetlenül rendelkeztek. **

* Ma 670.

** „La responsabilité politique des ministres devant les sénats et chambres hautes."

Par Maurice Wells, avocat à la Cour d'appel de Paris, 1898. 21. l.

E módszer minden bizonynyal sokkal egyszerübb és mindenek fölött kényelmesebb volt, mint az ügyekkel való személyes megösmerkedés, külömböző bonyodalmas kérdéseknek fáradságos áttanulmányozása és forró nyári estéken* a Házban való szónoki előadása. Bagehot, a maga erèdeti, ötletesen jellemző modorában derüsen világos képét adja azon okoknak, melyek az igen előkelő „Lordokat" ez eljárásra birták. Tény ugyanis, hogy ők saját házukban ugy érvényesülni nem tudtak, mint tudott pl. egy Devonshire herczeg mellett egy volt ügyvéd, Lord Thurlow. Az előkelőséget örökölni lehet, a szónoki és administrationalis ügyességet nem! A lordoknak nem volt kellemes alacsonyabb születésü, szellemileg kiváló egyénektől oktatásokat saját gyülekezetükben elfogadni; tekintélyök csökkenését is féltették e mérkőzéstől.

Kieszelték tehát: 1. a képviseleti rendszert, hogy t. i. önmaguk helyett megbizottjaik utján (szintén főrendiházi tagok) szavazhassanak az ülésben, 2. hatalmukat közvetve a House of Commons-ban érvényesitették azok által, kiket uradalmaikon megválasztattak. Igy került a sulypont az alsóházba. A House of Lords pedig maradt Wells szerint: „. . . pas la Chambre dirigeante, mais la chambre des dirigeants", nem kormányzó, hanem „a kormányzók" testülete!

Ha nem osztozunk is Bagehotnak fönt idézett kategorikus kijelentésében, hogy a hatalom sulypontja már a XVIII. és a XIX. század elején az alsóházban keresendő, de minden kétségen felül ugy áll a dolog az 1832-i választási reform után, melynek ideje szintén fordulópontot képez az angol parlamentarismus történetében. A régi, korhadt rendszerrel való szakitásnak, mely a corruptio melegágyát képezé, valóban legfőbb ideje volt; az alig néhány választóval biró kis kerületek („nomination borough") venalitása köztudomásu volt és általános depravatióra vezetett.** Sajátságos, hogy az

* Az angol parlament esténként s többnyire nyáron át is ülésez.

** Glasson curiosumkép hoz föl néhány jellemző esetet; Bossigneyben pl. csak *egy* választó élt; ugyancsak Cornwallisban a tenger árja elnyelvén a régi választó területet, a legközelebbi tulajdonos negyed-

angol parlamentarismus egyik legkiválóbb ismertetője, A. Todd,* a fenti symptomák mellett is, mily antipathikusan fogadja a régóta szükséges reformot.

Pedig historiai tény, hogy a kérdéses ügyben a különben oly közmondásosan higgadt angol közvélemény is erősen forrott; az agitatio, a kedélyek izgatottsága oly mérveket kezdett ölteni, hogy az 1830-i juliusi forradalomhoz hasonló események bekövetkezésétől joggal lehetett tartani. Ily válságos belviszonyok közt tanusitották az angol vezetőkörök, a főrendek, a legnagyobb belátást, önmérsékletet, midőn a kor- és culturviszonyok föltétlen követelményei elől el nem zárkózván, ellenállásukkal fölhagytak s a művelt angol középosztálynak az alkotmány sánczaiba való bocsátásával, a kitörni készülő forradalom veszedelmét szerencsésen elhárították.**

Az 1832-i reformtól, mely Anglia választói számát 200,000-ről egy millióra emelte,*** a régi apró kerületeket

magával csónakra szállt s rendezett symbolicus választást az elmerült község fölött!

* „A parlamenti kormány Angliában.“ I. köt. Ford. Dapsy László. Az ő álláspontjának magyarázata azon meggyőződésében keresendő, hogy az angol nemzet sorsának intézését a politikailag érett elemektől, a nemességtől, elvenni veszélyesnek tartotta; e közjogositványok erős kiterjesztése a legfőbb államügyek kezelését lassan az alsóbb socialis rétegekre játsza át; a demokratisalódás folyamata az, mely Todd-ban leginkább aggályokat kelt; az általános emberi eszme, mely minden arra képes egyén önelhatározó alanyiságát s ehhez képest a közéletben való tevékenységét is követeli, benne gyökeret verni nem tud; e kisérletek által koczkára vetetteknek látja az alkotmányosság eddigi eredményeit s azt, hogy a parlamentaris apparatus 1832 után is szabályszerüen működni tudott, csakis a nemesség még megmaradt befolyásának tulajdonitja.

** Nagyérdekü forrás ez idők mozgalmainak megérthetésére nézve Wellington herczeg levele Lord Derby-hez, melyet Bagehot, Wells közöl; a politikai eszély és bölcseség tükröződik vissza benne; a tömeges peer kinevezések puszta kilátásba helyezése a vonakodó lordokkal szemben magában véve is eléggé hathatós eszköznek bizonyult.

*** Concha: „Anglia alkotmánya“ 288-ik lap.

Frappans eltévelyedése az oly nagy szellemeknek, mint pl. Gladstone, midőn az elavult „Nomination borough“ választói jogának védel-

jórészt eltörölte, számitjuk az angol aristokratia kizárólagos, döntő politikai sulyának megszüntét.

Mig addig a főrendüek sorából alkotott kormánynak állandóan sikerült, a javaslatait ellenző alsóházat föloszlatván, uj választások utján ismét biztos többségre szert tenni: ez állapot, mint az 1834-i választások is már világosan mutatták, a reform következtében megcsökkent főrendi befolyásnál fogva, megszünt.

Todd is siet constatálni az emlitett változást Sir Robert Peel-nek 1835-ben ápril 8-án bekövetkezett visszalépésével kapcsolatban; kétségtelenné vált ugyanis, mint mondja, hogy a reform következtében előbb a nemzeti kövéleménynek kell megváltoznia, csak azután nyerhető más szinezetü ház, illetőleg alsóházi többség.

A független elemeknek megerősödésével természetesen együttjárt a ház vezetésének nehezebbé válása; még fokozottabban mutatkoztak e symptomák (a pártfegyelem föntartása tekintetében is) a későbben eszközölt reformok nyomán.

Az 1867-ben foganatositott kiterjesztése a választói jognak, melyet szervesen egészitett ki az 1884-i, a népképviseletről szóló törvény, már nem a középosztályt, hanem az alsóbb társadalmi rétegeket ölelte föl.

mére kelt 1859-ben tartott parlamenti beszédében. (1832-ben ugyanis még nem valamennyi töröltetett el.)

Azon tapasztalati tényből (?) indult ki, hogy csak ily helyeken biztositható oly kiváló egyéniségeknek, mint Fox, Pitt, Burke, Canning, Peel megválasztatása; pedig ily kaliberü egyéneket nem nélkülözhet Anglia!

Valóban csodálatos gondolatmenete korunk legmagasabban szárnyaló elméinek! E meglepő állásfoglalás magyarázatát legföljebb azon be nem vallott bizalmatlanságban találjuk, melylyel a választó közönség politikai érettsége és itélőképességével szemben viseltettek!

Az a két emberöltő, mely azóta lefolyt, bebizonyitotta az aggályok alaptalanságát; Gladstone, Palmerston, Disraéli, Salisbury, Roseberry nem szorultak ki a nemzet nagy tanácsából. A „kirendelt“ elem száma csökkent; hogy pedig ilyennek ellenőrzése, még ha arról komolyan szólhatnánk is, mily erkölcsi értékü, arról a parlamentarismusnak őszinte alkalmazása mellett, idejét mult dolog volna még vitatkozni is!

A szellemében annyira conservativ Anglia evvel a politikai élet sulypontját a társadalmi rétegek pyramisában egyre lejebb szállitotta annak alapja felé; vajjon evvel tényleg a labilitas csökkenése fog-e, mint physikailag bizonyos következmény, együttjárni, azt a jövő fejlődés van hivatva teljes határozottsággal kimutatni.

Az önálló háztartás elvére alapitott ezen reformok az 1832-es átalakulás után, a választók számát, ugyszólván, geometriai haladvány arányában növelték; a 80-as évek törvényei után a választók száma, daczára annak, hogy Anglia elvben sohasem fogadta el az általános szavazati jogot, meghaladta az öt milliót, mi 100 lakos után 16 választót jelent.* A politikailag jogosultak körének eme folytonos és következetes kibővitése végképpen az alsóházba helyezte át a nemzeti életműködés centrumát. A századokig tartó vita a korona és nemzet, utóbb ennek két rétege, a fő- és közrend között, végérvényesen el volt döntve; a fejleményekhez képest józan itélőképességgel kétségbevonni azt, hogy jelenleg a nemzet valódi akaratát, az állami élet főbb kérdéseit eldöntő utolsó szót csakis az a tényező mondhatja ki, mely alkotása módjánál, eredeténél fogva a souverainitas ősforrásával leginkább azonosul, többé nem lehetett. Ez elsőrendü kérdés megoldásával szorosan kapcsolatos az a történelmi fejlődés, a mely annak a hatásnak módját, mikéntjét és eszközeit tisztázta, melyet az államszervezetben legjelentősebb szerepre jutott test (az alsóház), az ország kormányának valóságos vitelére gyakorol.

Melyik legyen, más szóval — a végső fokban döntő forum, azt a föntebb föltárt erőmérkőzés a versengő tényezők között megállapitotta; de nem volt e fejlődés folyamában — aránylag hosszu ideig — tisztázottnak tekinthető az az expediens, az a modus procedendi, a melynek utján ez a befolyás, a kormányra érvényesül?

A problemát a maga teljes egyszerüségében fölállitva, kérdéses volt a vita e részében az, hogy a parlament, mely

* Concha, id. munka 292. l.

több évszázados küzdelemben a koronával szemben a győzelmet kivivta, miként hozza létre a személyében szent és sérthetetlen fejedelemmel szemben azt az állapotot, melyben a közügyek akként intéztetnek valósággal, a mint azt ő maga souverain belátása szerint a közjólétre üdvösnek látja?

Mint testület valóságos kormányzásra, a közigazgatás legfőbb vonalban való vezetésére, tagjai nagy számánál, structurájánál fogva alkalmatlan; az állam fejét, a királyt, ki a végrehajtó hatalom élén áll, az alkotmányos harczok tartama alatt is elfogadott felelőtlenség elve védelmezi — s igy arra, hogy az ő személye tétessék ki a parlament pressiójának, alkalmasnak már azért sem mondható, mivel az ellene esetleg foganatositott kényszernek, a mennyiben erről szó lehetne (!) semminemü sanctiója s igy hatása s eredménye sem volna! A hol tehát ehhez képest a monarchikus principium a maga sértetlenségében megóva maradt — mint Angliában is — az események ereje más megoldást talált.

Az a mód, melylyel a parlament fölfogását az állam vezetésében érvényre juttathatja, más nem lehet, mint a királyt környező s nevében intézkedő kormányra való hatás.

Az angol „cabinet"-fejlődés történetének főbb pontjai az imént vázolt kimagaslóbb parlamenti mozzanatokkal párhuzamosak; a legjelentősebb stadiumok kidomboritása képezi a fentebbieknek szükségszerü corolláriumát.

Eredetét illetőleg az angol királyoknak a későbbi középkorban jelentősebb szerepre jutott, „Permanent or privy council" elnevezés alatt ismeretes tanácsaira kell visszapillantanunk.

E testületek, melyekre az akkor még teljesebb hatalmu fejedelemnek technikailag is szüksége volt a közügyek intézésénél, a főbb udvari tisztviselőkön kivül, kik annak mintegy szilárd magvát és állandó elemét alkották, kiegészitésüket azon előkelőbb hűbéresek sorából nyerték, kiket a király saját belátása szerint választott.

E titkos tanács * akkori hatáskörét leginkább a szokás,

* Ma is fennáll; többnyire alakszerü ügyletek elintézésére hivatott; a modern államéletben nélkülöz minden nagyobb jelentőséget tagjainak száma meghaladja a kétszázat.

majd egyes törvények szabályozták, de nem abstract általánosságban; csupán annyiban, hogy bizonyos ügyek ellátását kötelezően hozzáutalták.

A teendők mennyiségének növekvése s az állás tekintélyének emelkedésével a tanács tagjainak szabályszerüleg nem korlátolt száma is lépést tartván, a XVI. század elején trónra került Stuartok már nem szivesen tárgyalják a fontosabb és kényesebb államügyeket e nagyszámu testület teljes üléseiben; e czélra, hogy a gyakran oly kivánatos titkosság, a tanácskozásoknak egészen bizalmas jellege, megóvassék, a privy council-nak csupán néhány tagját, kiknek megnyerésére és véleményére a legnagyobb sulyt fektették, használták fel.

Ez aránylag kis csoporttal magánszobáikba „cabinet"-jökbe zárkózván, ily szükebb körben intézték el mindazon ügyeket s hozták határozataikat az olyan kényes kérdésekben, melyek a nagy nyilvánosság fojtó levegőjét (!) nem birták volna el.

Természetes, hogy e később „committee of state, cabinet, junto" név alatt ismertté vált szükebb tanács eleinte egyáltalán nem szerepelt állandó alakulatként, *a bizalmi férfiaknak koronkénti összegyüjtése s véleményök kitudása volt eredetileg az a szerény kezdet, melyből* aránylag rövid idő alatt *a mai hatalmas kormány fejlődött ki.*

Már a keletkezésnek e módjából is világos, hogy a XVI. század elején állandó gyakorlatba jönni kezdő tanácskozási methodus és az abban résztvevők annál kevésbbé számithattak a közvélemény rokonszenvére, mert nyilt titok volt, hogy az alkotmány elleni merényletek éppen e forrásból indultak ki.

Sem az irott jog, sem a szokás, akkor még nem ruházta fel a csirájában fekvő cabinetet legalis alappal; puszta existentiája is I. Károly uralma idején, gravamenként panaszoltatott fel!*

Vadócz volt ez az akkori angol közjog talaján.

* Kibékülni a „camarillával" a közvélemény csak III. Vilmos kora után kezdett.

E tényeket illetőleg controversia ma többé egyáltalán nem forog fenn; s ime a forradalom lezajlása után a restauratióval (1660) egyidejüleg e szivós szokásjogi képződményt ujból feltünni látjuk a hirhedt „Cabal“* minisztériumban, mely II. Károly cabinetjét alkotván, vészes működésével szorgalmasan halmozá fel az anyagot a detronisatió foganatba vételére!

Annak a körülménynek magyarázatát, hogy a titkos tanácsból vett eme gremium illegalitása daczára felszinen maradt, bizonyára nem csupán a királyi, akkor már erősen megingatött hatalomban kell keresnünk. A nemzeti érdekekre nézve annyira hátrányos örökös surlódás a korona és parlament — mint az állami élet két legmagasabb tényezője között, már a XVI. század első felében oly expediensek keresésére birta a hazafiasan gondolkozókat, melyek utján az egyetértés a két factor között, legalább bizonyos mértékig, helyreállitható volna.

I. Károly alatt már határozottabb körvonalakban kezdett kibontakozni az eszme, melynek a hosszu „Parlament“ egy nevezetes feliratában („Grand remonstrance“) eléggé szabatos kifejezést adott, hogy *a király oly tanácsosok szavával éljen, kik a nemzet bizalmára érdemesek.*

E tényből már kiviláglik annak átérzése, hogy a fejedelem, bár személyileg jogi felelősség nélkül, de oly tanácsosok segélyével és meggyőződése szerint tartozik hatalmát gyakorolni, kik a nemzeti közvéleménynek kedvesek; vagyis oly módon, a mint azt a közakarat kifejezésre juttatására első sorban hivatott parlament kivánja!

Technikailag is bekövetkezett egyébiránt annak szüksége, hogy a complicáltabb és titoktartást igénylő, mennyiségre nézve is jelentékenyen felszaporodott államügyek, ne az aránylag nagyszámu titkos tanács plenáris ülésein, a mint azt a tételes közjog követelte, hanem egy e czélra jóval alkal-

* „Cabal“-nek neveztetett, mert tagjainak kezdőbetüiből e szó alkotható. (Clifford, Arlingthon, Buckingham, Ashley, Lauderdale.)

masabb, szükebb bizottságban tárgyaltassanak, mely már alkotásánál fogva is inkább lehetett praedestinálva a kormányzati ügyek egyöntetü ellátására.

Amaz eredetileg teljesen magánjellegü bizalmas értekezletek — melyekben természetesen az érintkezés, a tanácskozás módja is, minden hivatalos jelleget nélkülözvén, egészen fesztelen és barátságos volt — képezték a régi eredeti cabinetet, melynek XVI. századbeli jellege ehez képest teljesen ellentétes volt annak jelenlegi természetével. *

Tisztán a királyi elhatározás által szemeltetvén ki, mint annak legmeghittebb emberei, az e conferentiára meghivandók — a felség akaratának engedelmes eszközei voltak; csupán személyes sympathia alapján történvén a kijelölés, az egyes résztvevők egyértelmüségéről, cabinet-homogeneitásról még szó sem lehetett. ** Szembeszökőbb ellentétet képzelni is bajos az akkori és a mostani „minisztertanács“ között, ha figyelembe veszszük, hogy érdemileg a parlament jelöli ki jelenben a premiert és ez construálja, lehetőleg és elvileg ugyanazon pártból a cabinetet; a tényleges kormányzatban pedig nem a király egyéni felfogása és vélekedésmódja érvényesül, hanem magáé a miniszteriumé, vagyis azoké, kiket ez irányban a felelősség terhel.

A történelmi hűség kedvéért meg kell jegyeznünk azonban, hogy a folytonos torzsalkodásban kimerült felek (korona és parlament) néhány izben megkisérlették a compromissumra lépést; az első Stuartok, saját czéljaik előmozditása kedvéért is — *oly férfiakat igyekeztek* — igaz, hogy csak elvétve — *tanácsosokul megnyerni, kiknek parlamenti befolyásától az alsóház ellenkezésének megszüntét remélték.*

* Valósággal törvényrontó szokás utján keletkezett a mai Angolország cabinetje!

** A mi a homogeneitást illeti, az bizonyos értelemben, daczára a fentieknek — létezett; egyszerüen azért, mert a királyok a dolog természetéhez képest azok közül válogattak, kikben legtöbb engedékenységre, alárendelésre való hajlam s legkevesebb egyéni önállóság volt elvi tekintetben.

Ez azonban rendszerint azért nem sikerült, mert az ilyképpen megnyert egyének a királyi szolgálatbaállás puszta tényével oly radikális nézetváltoztatásról tettek tanuságot, hogy már ez okból is elvesztették összes régi befolyásukat volt pártjukra; * mint komolyabb próba ez irányban emlitést érdemel az a kisérlet, mely II. Károly alatt (1660—1685) Sir William Temple tanácsára eszközöltetett. Az ő utmutatásai szerint szervezett bizottság, mely középállást foglalt mintegy el a régi titkos tanács és a cabinet között, mint Todd mondja „lényeges belső fogyatkozásban szenvedvén, minden gondos kivitele és tervszerüsége daczára eredményre nem vezetett.** Az ellentétek különben is annyira ki voltak már élesedve a parlament és a királyi ház között, hogy a Stuartok nem lehettek többé az őszinte kibékülésnek alkalmas alanyai.

Egészen más helyzetet látunk már III. Vilmos alatt; a király személyének sympathikus volta s a parlament diadalának teljessége sokkal tisztázottabb helyzetet teremtett,

* Nem szabad felednünk, hogy e korban a király és nemzet ugyszólván nyilt ellenségeskedésben állott; az átpártolás tehát a parlamentből a királyhoz, mint a zászló elhagyása, árulásszámba ment.

** Harmincz tagból állott, kiknek egyrésze a király által a legfőbb udvari hivatalnokokból, másrésze pedig mindkét ház legtekintélyesebb nagy földbirtoku tagjaiból volt kinevezendő. Ez utóbbi intézkedés által kétségtelenül a parlament jóindulatát kivánták megnyerni; existentiáját azonban ez ephemer-cabinetnek a közrendek folytatólagos támogatásától függővé tenni nem szándékoztak s ez volt egyike azon gyökeres külömbségeknek, melyeket az akkori Temple-féle és a mostani cabinetek között észlelhetünk; a kamara akaratára, az ottani többség meggyőződésére ilyen formán csak a kormány megalakitásánál voltak tekintettel, mi természetszerüleg maga után vonta azt, hogy az összhang megszünt, az egyetértés felbomlott, mihelyt a későbbiek folyamán a kormány összeállitása a kamara módosult felfogásának többé meg nem felelt. Gyöngéje volt az is, hogy a solidaritas elve az egyes tagok között, az egyöntetüség, legalább kifelé s a parlamenttel szemben, kimondva nem volt.

E kisérlet idejére egyébként a titkos tanács és tulajdonképpi cabinet megszüntettetett; utóbbi azonban később mégis felállittatván, közvetlen oka volt az önmagában meghasonlott harminczas tanács bukásának (Todd id. m. „Der Minister-Rath“ II. k.)

hogy sem a kibonyolódásra a forradalom előtti időnél nagyobb remény nem lett volna.

Adva lévén a kiinduló pont, az eddigi tapasztalatok által, hogy t. i. parlamenti vezérférfiak alkalmaztassanak a király tanácsosaiul, ők állittassanak az ügyek intézésének élére, ez eszme részletesebb keresztülvitelére szolgáló módozatokról kellett gondoskodni, miután annak puszta, nyers alakban való végrehajtása a kivánt eredményt, az állandó összhangot a korona és parlament között — létre nem hozhatta.

Hogy e szerencsés gondolat, ez üdvös eszme,* mely az első lépés volt a később oly nagyszerü kifejlődésre jutott parlamenti kormányrendszer megalakulásához, magában véve miért nem volt elégséges az elérni czélzott eredmény kivivásához, az különböző okokra vezethető vissza.

Nem szabad először is felednünk, hogy a XVII. század végén, midőn a III. Vilmos-féle kisérlet történt, Anglia egész közvéleménye azon évszázados harcz eseményeinek, tanulságainak hatása alatt állott, mely a nemzet jogaiért küzdő parlament és a korlátlan hatalomra vágyó fejedelem között lefolyt.

A felek és hiveik, mint két ellentábor állottak ez időben egymással szemben; a két irány között semminemü kiegyezés, compromissum, compatibilitás a köztudat szerint képzelhető nem volt; a király tisztviselői mint a parlament ellenségei jelentkeztek a mindennapi életben és viszont.

A fejedelem intentióinak őszinteségében annyiszor csalódott nemzet, az előrebocsátottakhoz képest indokolható bizalmatlansággal fogadta azt a királyi tényt is, midőn némely parlamenti párt vezérférfia is, a fentebbi czélzattal, hivatott a cabinetbe s állittatott a végrehajtó hatalom élére.

Nem látott e cselekményben többnyire egyebet, mint az udvar részéről ügyes fogást, mely alkalmas arra, hogy port hintve a párt szemébe, e személyi engedmény által valamely nagyon is akadékoskodó, féktelen parlamenti csoportot legalább ideiglenesen — lekenyerezzen!

* T. i. a végrehajtó hatalomnak parlamenti vezérférfiakra bizása.

Az pedig, ki a királyi meghivásnak engedve a cabinetbe lépett, ez idők gondolatvilágában, mint köpenyegforgató, mint a jó ügy árulója, mint renegát jelentkezett; s igy, ha volt is személyes tekintélye, befolyása, a közfelfogás által elitélt átpártolási actus által — azt ugy a parlamentben, mint azon kivül, *elvesztette.* Hogy egy a király által kinevezett tisztviselő, ha még oly magasrangu is, ne szükségképpen az udvar politikáját kövesse mindenben, hogy az független gondolkozását, régi pártja programmját továbbra is fentarthassa, ápolhassa uj hatáskörében: az e korszak vélekedésmódja szerint ugyszólván ki volt zárva!

Gyanus szemmel tekintvén a korona részéről foganatba vett eme kezdetleges kisérleteket, azoknak sikere épen azért nem lehetett állandó, mivel a megnyert egyének befolyásukat parlamenti elvtársaikra, jórészt, vagy egészen elvesztették; pedig a koronára nézve legfőként ez lett volna értékes, mivel ennek segélyével remélte a Házat kibékithetni, vezethetővé, conciliánsabbá tenni!

A várt következmény elesett; a királyi kineveztetés puszta ténye gyakran elégséges volt ahhoz, hogy az uj cabinettagokat működésük érdemére nézve *elszakitsa* a parlamenttől, a helyett, hogy mint jelenleg, e kitüntetés ottani nyomatékukat gyarapitotta volna.*

E kormány tagjai, mihelyt valamely, mai műkifejezéssel élve — tárcza vezetésére a királytól megbizást nyertek, többnyire megszüntek főrendiházi tagsági, képviselői minőségükre sulyt fektetni. *Első sorban a korona hivatalnokainak tekintették magukat,* kik mint kizárólag annak kinevezésétől, kegyétől függők, mindenekelőtt fölfelé iparkodtak positiójukat erősiteni; a Házban való befolyásuk megtartására annál kevesebb gondot forditottak, mert hiszen az itt szerzett népszerüségtől még akkor aspirátióik kielégitését nem remélhették!

* A lordokra, hol elvétve az ellenkező is előfordult, ez kevésbé áll; de annál inkább a commonerekre!

Kormányra jutván megszünt pártvezéri képességük a beléjük vetett bizalom megingása folytán.

Második főoka annak, hogy a parlamenti pártvezéreknek egyszerü meghivása a cabinetbe nem járt az óhajtott eredménynyel, abban rejlett, hogy a korona még nem fogta fel egész terjedelmében a *pártok* rendkivüli jelentőségét; viszszásnak tünt volna fel, kizárólag egy pártra támaszkodni, a többieket abból kizárva; még inkább biztosithatni vélték a feladat keresztülvitelét, midőn számos különböző pártból egyaránt szemeltek ki vezérférfiakat, miniszteri állásokra!

Az ország kormánya eképp sem egyöntetü nem lévén, sem valamely határozott irányban közösen megállapodni nem tudván, még akkor sem felelhetett volna meg a hozzáfüzött várakozásnak, ha a további politikai vezetés, a fentebbiekben részletezett befolyás csökkenésénél fogva módjában is lett volna! A nézeteltérések nemcsak a parlamentben, de magában a kormányban is kiélesedvén, az orvosolni kivánt közállapotok nem jobbra, de sőt rosszabbra fordultak.

A vezetés nélkül szükölködő parlament pedig — Macaulay szerint — a legsivárabb képet nyujtotta; meddő szóváltások, váratlan hangulatváltozások, szeszélyes fordulatok folytonosan napirenden voltak.

A kormány tagjai nem egy pártból vétetvén, az országgyülésen, mint politikai, sőt gyakran személyes ellenségek, a legkiméletlenebb támadásokat intézték egymás egyéni és politikai reputátiója ellen;* a király meghitt embereinek a nyilvánosság szine előtti ezen hangos marakodása ismét nem tartozott azon épületes látványok sorába, melyek a korona tanácsosainak tekintélyét növelhették volna.

Harmadik nevezetes oka pedig e sikertelenségnek azon körülményben keresendő, hogy *a király e bizalmasai nem jelenhettek meg a Házban nyiltan, hivatalos minőségben az ország kormánya gyanánt.*

Az első „cabinet"-ek vagyis inkább „camarillák" olyannyira discreditálták e semminemü tételes törvényes alappal nem biró intézményt alkotmányellenes fondorlataikkal, hogy

* Vagyis „voltak miniszterek — de nem volt minisztérium."

az a mély ellenszenv, mely akkor velük szemben támadt, a későbbi századokban is csak lassan enyészett el.

Eleinte titkosságánál, utóbb népszerütlenségénél fogva, a régi cabinet kezdetleges alakjában, működésének jelenben tulajdonképpi főterületén, a parlamentben érvényesülni nem tudott; de az institutio legalitásának hiányánál, gyülöletességénél fogva annak tagjai nem is érezték magukat felhatalmazva sem arra, hogy hivatalosan mint miniszterium, szóljanak és cselekedjenek a Házban; ezt — eltekintve attól, hogy királyi tisztviselői minőségük tudata is már bizonyos féltékenységet, bizalmatlanságot ébresztett a kedélyekben, — annyira különböző volt ez időben a parlamenti és udvari légkör, — már azért sem tehették, mert az akkori felfogáshoz képest az aequivalens és egyértelmü lett volna a fejedelem legszemélyesebb véleményének magukra nézve föltétlen elfogadásával, mi ismét parlamenti ellenőrző hivatásukkal állott volna kiegyeztethetlen ellentétben!

E három főkörülmény a vázolt kisérletek sikertelenségének oka.

Az igazi, gyökeres gyógyszere e zilált közállapotoknak, másban, mint a *fejedelemnek meghajlásában* a nemzet, a parlament akarata előtt, kereshető nem volt.

Önszántából a Stuartok dynastiája erre hajlandónak nem mutatkozott; meghajolni nem tudott, tehát megtört...

Tapasztalati tény, hogy forradalmak után, uj, vagy bár régibb uralkodó családok — az események kényszere alatt — esetleg capitulátiókkal, választási hitlevelekkel is megkötve, engednek merevségükből; az Orániaiház, III. Vilmossal élén, Angliába jutva, szintén ezt az utat volt kénytelen választani. De nem azok az irásba foglalt biztositékok, melyeket trónraléptekor, ünnepélyesen, expressis verbis, az alkotmány megtartására kiadott, voltak a dicsőséges forradalom legnevezetesebb vivmányai!

A parlament győzelmének legértékesebb része amaz elvnek hallgatólagos elismerésében jutott kifejezésre, hogy ezentul nem a korona egyedül lesz az a tényező, mely az állam politikai irányát

megszabja, hanem ebben a nemzet, parlamentje s ebből kikerült kormánya által magának is önálló részt követel!

Az uj fejedelemnek amaz elhatározása, hogy kizárólag a többségben levő párt vezérférfiaiból álló, homogén cabinetet szervez s azt, hivatalos tanácsa — kormányaként a parlamentbe bevezeti, logikailag másképp nem érthető, minthogy szándéka fölhagyni a mai terminologia szerint „személyes"-nek mondott kormányzattal s annak helyébe a parlamenti többség meggyőződésének fog tért engedni.

Ez a dolgok külszine mögött lappangó vezérgondolat; a koronának e „facta concludentiá"-kból kivilágló engedési szándéka tette lehetővé azt, hogy a parlament fokozott bizalommal tekintsen a kormányra, mely kebeléből vétetve, *saját programmjának megvalósitására alakult!*

Ez időszak előtt mindama főrendi és alsóházi tagokban, kik a cabinetbe felvétettek, egy-egy lappangó ellenséget véltek láthatni; ezután, mint nyilt őszinte barátok jelentek meg, kiket a király tanácsába való jutás pártjuk elvei alól föl nem mentett s annak kötelékeiből, nemcsak, hogy nem oldozott fel, de sőt éppen ily minőségükben való sikereikből támadt az a „gradus ad Parnassum," mely kormányi functiójuknak továbbra is alapja maradt!

A théma irói (Bagehot, Todd, Anson, Esmein, Laveleye Boutmy, Gneist, Minghetti stb.) azt a logikai összefüggést, mely a két föntebb emlitett, egymással válhatatlanul kapcsolatos tény közt létezik, t. i. — *a pártkormány és a cabinetnek ilyenként való fellépése a parlamentben* — nézetem szerint nem tüntetik ki eléggé. Pedig nem egyszerüen — időbelileg egybeeső epizódokról van szó; egyik a másiknak természetes folyománya, illetőleg conditio sine qua non-ja.

Sunderland tanácsára tette meg III. Vilmos azt a kisérletet, mely a mélyen gyökerező bajt orvosolni s az angol parlamentarismus igazi kifejlődésének alapját megvetni volt hivatva.

Tapasztalva az eddigi rendszer eredménytelenségét, az éleseszü és conciliánsabb természetü király rendkivüli fontosságu lépésre határozta el magát 1693-ban.

Mindenekelőtt constatálván a parlamentben uralgó pártok erőviszonyából azt, hogy a többség ez idő szerint whig-ekből alakul, a cabinet kebelében duló, minden egységes és következetes actiót gátló visszavonást megszüntetendő, a tory-khoz szitó kormánytagokat a tanácsból fokozatosan eltávolitotta; az 1695-ben már tisztán whig érzelmü férfiakból álló cabinetet pedig, mint a korona hivatalos tanácsát vezette a parlamentbe.

E két egymással szoros kapcsolatban álló lépés, egyfelől: a minisztériumnak ugyanazon párt parlamenti vezérférfiaiból való megalkotása — másfelől annak, mint királyi kormánynak — a Házba való bevezetése — az angol parlamentarismus uj korszakát nyitotta meg; 1695-től 1698-ig a legkifogástalanabbul müködött ez uj alapelveken szervezett minisztérium; a cabinet kebelében egyrészt, a kormány és parlamenti többség közt, másrészt — teljes lévén az összhang — az államügyek intézése eddig hallatlan rendben és szokatlanul simán folyt tovább.

E pontnál megállapodva, azt hihetnők, hogy evvel az angolok *minta-parlamentarismusa* véglegesen meg volt alkotva; hisz' a rendszernek fentebb kiemelt, lényeges vonásai immár megtestesültek III. Vilmos 1695-i kormányában!

Sajnos, nem ugy történt; az 1698 utáni események világos bizonyságot képeznek arra nézve, hogy III. Vilmos eme kormányalakitása sem volt sokkal több oly politikai sakkhuzásnál, melynek czélját a parlamenti nyugalomnak legalább időleges helyreállitása képezte.

A kérdéses évben bekövetkezett általános választásokból * kikerült Ház ugyanis nem támogatta többé a cabinetet ugy, mint a megelőző; Montague, ki mint tényleges premier, a kormány élén állott, személyére nézve antipathikus volt az uj többség nagy részének s ebből kifolyólag régi parlamenti positiója erősen megrendült; a theoria mai fejlettségi fokán a meg-

* Ekkor még három — nem hét éves országgyülési periodusok voltak, egészen 1716-ig, midőn a hires Septennial-Act hét évre nyujtotta az időtartamot.

oldás egyszerü módját illetőleg semmi kétely sem foroghatott volna fenn; a kormányt megbuktatott uj többség vezérférfiait kellett volna az ügyek élére szólitani.

E helyett a király, eltérve az oly biztató eredményeket nyujtott eddigi utról, megtartotta a változott hangulat daczára is befolyását vesztett kormányát, sőt ismét tory elemekkel bővitette azt ki.

Ez eljárás természetesen megakasztotta az ujabb korszakban tapasztalt örvendetes fejlődést. Anarchikus állapot következett be s a vezér nélküli, illetőleg régi vezetői ellen fellázadt Ház, mint Macaulay megjegyzi, féktelensége, erőszakossága által még a nemzet zöme előtt is gyülöletessé tevé magát.

Vilmos nem érte meg többé a viszonyok jobbrafordulását; 1702-ben elhalálozván, utódja Anna királynő (1702—1714) alatt külső sikerek, a spanyol örökösödési háboruban az angol fegyvereknek Marlborough alatt kivívott diadalai teremtettek a whig minisztereknek rövid ideig tartó szilárdabb positiót.*

Azon értékes tanulságok, melyek III. Vilmos kisérletéből levonhatók voltak, a XVIII. század végén éreztették gyümölcsöző hatásukat.

A parlamentarismus tulajdonképeni kifejlődésének kora Angliában a XVIII. század; a kiinduló pont — az 1688-iki forradalom, megállapitotta a parlament tulsulyát, de még nem fejtette meg azt a nagy problémát, hogyan pótoltassék az elvben akkor megszünt praerogativás kormány, az uj aera „cabinet kormány“-a által?

A Házak jelentőségének következetes emelkedése maga után vonta a királyi tanács (minisztérium) főembereinek hatalmi köre szélesbülését, positiója megerősödését is, a mennyiben lassankint a tények ereje bebizonyitá ráutaltságukat a parlament támogatására; csak azon miniszterek mutathatván fel valódi sikereket, kik utóbbinak hathatós

* Lásd e történeti részre nézve különösen Todd id. m. II. kötet 82, s köv. lapot.

támogatásában részesültek s igy abban is szilárd támponttal rendelkeztek; ennek megfontolása volt ismét az, mi a mélyebb belátásu uralkodókat, az eddigi erőmérkőzés eredményeiből folyó consequentiák levonására, tanácsosaiknak e szempontból való kiszemelésére vezette.

A praerogativás kormányrendszer, melynek értelmében minden nevezetesebb ügyigazgatási szakban a király egyéni felfogása érvényesült szükségképpen: bizonyos fokig — bár nem eléggé hathatósan, de mégis biztositotta az egyes ressortok, angolos kifejezéssel „departement"-ek közötti összhangot, a mennyiben minden irányban éreztetvén hatását, valamennyi között természetes összekötő kapcsot alkotott.

A király tulsulyának fokozatos csökkenésével párhuzamos fejlemény volt a dolog természetéhez képest az összeegyeztető hatásnak kisebbedése is, mely eddig egyedül volt hivatva némi congruentiát biztositani az egymás mellett müködő, önálló szervezettel biró ügyágak között; e hiány pedig annál sulyosabban nehezedett az egész állami élet menetére, mennél inkább növekedett a cabinet relativ függetlensége a királyi hatalomtól.

Eredetileg, a forradalom előtti korszakban, nem állott fenn a cabinet tagjai harmóniájának szüksége, a korona emlitett közvetlen érvényesülése miatt; III. Vilmosnak fenti kisérlete után pedig ismét visszaesés következett be és aránylag igen hosszu ideig tartott, mig az egész minisztertanács solidaritásának, egy elösmert fő vezetése alatt állásának, egymással szoros összefüggésben levő követelménye elismertetett, a köztudatba átment.

Az államigazgatás menetének rendessége, surlódások, összeütközések nélkül, a modern complicált szervezet és életviszonyok mellett igen természetesen csak ugy várható: ha az összes ügyek a legfőbb vonalban, egységes szellemben intéztetnek; ha létezik egy az összes igazgatási ágak felett kimagasló „spiritus rector", mely a maga egyéniségének bélyegét az államélet összes részeire ráütvén, az egységet, összhangot, a gyakorlati élet közvetlenségében létrehozza s a

nemzeti fejlődés egészben a traditiókhoz alkalmazkodó vonalának időleges irányát az uralkodó közszellemhez képest megállapitja.

Fontolóra véve egyfelől azt, hogy az eddigi történelmi eseményekből levonható tanulságnál fogva, a korona, éppen a fogalmához füződő szentség, sérthetetlenség és felelőtlenség miatt e szerepnek közvetlen praktikus betöltésére nem alkalmas — továbbá azt, hogy az államélet vezetése ily értelemben, egységes irány és szellemben s nem csupán erkölcsi, hanem jogi felelősség terhe alatt is, a parlament által már collegiális alakzatánál, tagjai nagy számánál fogva sem eszközölhető: e feladat természetszerüleg a cabinetre, illetőleg még különösebben — annak fejére: a miniszterelnökre hárul.

A történelmi folyamat, mely ez eredményeket meghozta, Angliában a XVIII. században következett be.

A minisztertanács sulyát a már érintett okokon* felül merőben külső körülmények is fokozták.

Ez átmeneti időben ugyanis eleinte a királyok személyesen elnökölvén a cabinetüléseken (III. Vilmos, Anna) az ott megjelenési joggal biró miniszterek összessége** még jelentékeny részben, főleg kül- és hadügyi kérdésekben az államfő befolyása alatt állott.*** A hannoveri dynastia trónraléptével

* Először is ama lassankint gyökeret verni kezdő eszme, hogy az a parlament expositurája; továbbá, hogy technikailag alkalmasabb eszköze a kormányzásnak a soktagu titkos tanácsnál.

** „Minisztériumról" a szó mai parlamenti értelmében, melynek fogalmában már a solidaritás jegye essentiális, akkor még nem lehetett szó.

*** Az angol cabinet, minisztertanács, nem foglalja magában az ott miniszterihez hasonló állással (de nem elnevezéssel) birók összegét: különbség van olyanok, kik a cabinetnek tagjai és olyanok, kik annak nem tagjai, között; tulajdonképpen a minisztereknek még jelenben is kétféle jogosultságu főcsoportozata van.

A tágabb értelemben vett miniszterium, melynek válság idején együttesen távoznia kell, circa 60 tagot foglal magában; a cabinetben azonban ezeknek körülbelül csak egy negyedrésze, (a szám meglehetősen változó, 1898-ban 19-re emelkedett) foglal helyet; köztük gyakran oly titkos tanácsosok is, kiknek egyáltalán semmi resszortjuk, tárczájuk nincs. (Szónok miniszterek!)

ez annyiban változott meg, hogy I. György király, ki az angol trón elnyerése után is hosszabb ideig német birtokait tartotta főországának — figyelmét, érdeklődését leginkább ide concentrálta; annál is inkább, mert angol kormányával az érintkezésnek nyelvi nehézségek* állottak utjában. Ily viszonyok között a cabinettanácsban való praesideálásnak értelme nem lévén, a király, kerülendő a nehézkes szóbeli és személyes tárgyalást, inkább resignált s minisztereit magára hagyta, kik határozataikat ekként egyedül, a maguk körében hozván, azokat vagy az érdekelt tag utján, kinek igazgatási ágába a kérdés vágott, vagy külön megbizott s a királynak sympathikus tanácsos közvetitésével közölték vele.

II. György alatt e praxis hasonlóképp folytatódott; III. György alatt megszakadt ugyan, de csak rövid időre; napjainkban pedig alkotmányos alapelvvé kristályosodott a cabinettanácsnak föltétlen zártkörüsége.**

Ez állapot vetette meg alapját a miniszterelnöki állás kifejlődésének; a magára hagyott tanácsban ugyanis természetesen a legtehetségesebb, legerélyesebb tag érvényesült leginkább, kinek fölénye (különösen, ha a király bizalmát kiválóbb mértékben élvezte) mint pusztán tényleges befolyás, más vonatkozásban, más területen is, érezhető volt.

Anglia a XVIII. századnak majdnem végéig, tisztán ily esetleges tény alapján ilyenekként szereplő „premier"-k vezetése alatt állott.***

E minőségük tehát nem a hivatali állás, hanem lényegi-

* A fejedelem ugyanis nem birván az angol nyelvet, minisztereivel, kik viszont a németet nem ismerték, kénytelen volt bizonyos „infima latinitas"-ban (culinaris?) közlekedni; előrehaladottabb életkora pedig megakadályozta abban, hogy uj nyelvismeretekre tegyen szert.

** Azon felfogásból kiindulva, hogy a Felség jelenléte a résztvevőket valódi meggyőződésük teljes és őszinte feltárásától esetleg visszatarthatná.

*** Ezek a cabinet összhangjának utját eredetileg azon barátságos ebéd utáni conferentiákban egyengették, melyekre a többi tagokat saját belátásuk szerint, vendégeikként hivták.

leg személyes tulajdonságaik következménye, egy természetes selectio eredménye volt.

A hires Sir Robert Walpole (1721—1742) az idősb Pitt, később Lord Chatham (1756—1761 illetőleg 1766—1768), az ifj. Pitt (1783—1801) voltak az angol miniszterelnökségnek mint közjogi állásnak szokásjogi megalapitói.

Pitt maga fejtette ki azon alapelveket, melyeken a premier-ség intézménye a jelenben is nyugszik; rámutatott a kérdés lényegére, hogy t. i. a premier, ki a királynak legelső, legbizalmasabb tanácsosa, mindig az az államférfi legyen, ki a korona és alsóház bizalmát az idő szerint legnagyobb mértékben birja. (Lásd Todd II. 116. lap.)

A régi 1688 előtti tényleges főnökből tehát, ki pusztán a királyi kegy folytán jutván a főtanácsosi polczra — a korona akaratának engedelmes végrehajtójánál egyéb nem volt, ez átalakulás folyamán származott a mostani miniszterelnök, kinek személyét közvetve a győztes alsóházi párt jelöli meg s a ki cabinetjét saját belátása szerint alakitván, azt a politikát van hivatva követni, melyet meggyőződése diktál, a királyon kivül az őt fentartó parlamentnek tartozván mindenekelőtt szigoru felelősséggel.

Ő az, kiben a kormányzat összes főszálai összefutnak; a praerogativás kormány idején a király saját személye által létesitett kapcsolatot, összhangot az egyes ügyágak között jelenben ő hozza létre; röviden: „a valóban működő activ alkotmány feje.“ (Bagehot: „The english constitution.“)

A cabinet kebelében oly feltétlenül szükséges homogeneitás, mint az állam hajója egységes irányban való vezetésének nélkülözhetetlen feltétele, első sorban a pártegység,* mint a cabinet szervezkedésének alapja által, másodsorban és gyakorlatiasabban a miniszterelnök személye által valósul meg.

A nemzeti souverainitas szerveinek erőviszonyából** s a

* A pártok formális szervezkedése, fegyelmezése III. Vilmos idején kezdődik s azóta tart állandóan.

** Burgess világosan kidomboritja ezt a folyamatot, melynek három phasisát emeli ki. Az elsőben a király, a másodikban a főrendek, a legutolsóban (jelenlegiben) a közrendek a souverainitas tényleges birtokosai.

cabinetnek, mint eredetileg a királyi hatalom puszta eszközének, egyre szorosabb kapcsokkal a parlamenthez fűződéséből nyeri megfejtését egyuttal azon hatás természete is, melyet utóbbi a kormányra gyakorolt.

Ama kezdetleges stádiumban, midőn a cabinet csupán mint a titkos tanács néhány a korona kegye által kitüntetett tagja jelentkezett, a rendeknek más eszközük, módjuk, a tanácsosokra és azok magatartására hatni, birtokukban nem volt, mint a XIV. század vége óta nyert és a common law által szentesitett ama jogositvány, melynek értelmében az alsóház bizonyos a közönséges jog, vagy a parlament privilegiumai ellen elkövetett sértésekért a bünös tisztviselőt vád alá helyezhette, ki fölött azután a Lordok Háza, mint rendes biróság itélt.*

Ez az „impeachment" elnevezés alatt ismeretes eljárás azonban, mint első pillanatra is kiviláglik, nem felelt meg többé a XVIII. század folyamán oly tetemesen megváltozott viszonyoknak.

Vivmány volt kétségtelenül már ez is,** de nem lehetett elegendő a modern parlamentarismus korában, mert e felelősség büntetőjogi jellegü lévén, szorosan a személyhez tapadt és leginkább dolosus, csak ritkán culposus oly jogsértésekre vonatkozhatott, melyeket ilyenekül a criminalis praxis elismert, itéletet másnemü tényálladékra alapitani nem lehetvén.

Alig volt tehát eredetileg egyéb, mint a tisztviselő és magánember egyszerü felelőssége tettei törvényszerüségéért, bizonyos a közönségestől némileg eltérő alakba öntve.

Ily körülmények között természetesen szó sem lehetett az egész miniszterium solidáris felelősségéről; mig ellenök csak büntetőjogi alapon, az impeachment utján lehetett eljárni, az itt szükségképpen érvényesülő szorosan egyéni felelősség elve minden együttes feleletre vonást, hacsak tettestársak, bünsegédekről nem volt szó, kizárt.

* Dupriez „Les ministres dans les principaux pays de l'Europe et d'Amerique." I. k. 14. l.

** Hazánkban pl. még ez a fegyvere sem volt meg országgyüléseinknek a törvénysértő végrehajtó hatalmi szervek ellen.

Az államélet complicatiója és finomodásával azonban e máskülönben eléggé hathatós fegyver a parlament kezében elégtelennek, czélra nem vezetőnek bizonyult.

A törvényességnek a többé-kevésbé mindig hiányos tárgyi jog által kijelölt korlátai között a miniszteri tevékenységnek még mindig óriási tere maradt, melyen belül a nélkül, hogy alaki jogszabálysértést követne el, a legkülömbözőbb, üdvös vagy kárhozatos módon lehet activ; e korlátokon belül az impeachment eljárással, mely voltaképpen törvénysértés megtorlását czélozza, az államérdek ellen cselekvő kormányt utólérni bajosan lehet.*

A „fegyelmi"-nek és „politikai"-nak mondott felelősségre tehát, melynek sanctiója egyszerüen a hatalom elvesztése, azért van szükség, hogy *annak alkalmazásával a mindenkori cabinet a parlament felfogásával megegyező helyes eljárásra szoritassék a legalitás tág határain belül is!*

A XVIII. században már erősen érezhetővé vált Angliában a fennálló rendszer fogyatékossága; a solidáris politikai felelősség eszméje azonban csak igen lassan vert a köztudatban gyökeret.

Lord Temple és Fox, utóbbi még 1806-ban is, mint Todd kimutatja 1782-i nézetével merőben ellenkezőleg, az egyéni felelősség elvét védelmezte a collectivvel szemben s nem fogadta el a tételt, hogy valamely egyes miniszteri actusért az összminiszterium is felelős lehetne. Lord Castlereagh azonban rögtön helyreigazitá a nagynevü államférfinek tévedésen alapuló ezen nyilatkozatát 's az 1698-i „Partition Treaties" név alatt ösmert egyezmény fölötti parlamenti vitákból bebizonyitá, hogy az a gondolat, melynél fogva a király személyes actusaiért is, még ha azoknál sem a miniszterek tanácsával nem élt, sem közremüködésüket igénybe nem vette, az összminiszterium föltétlenül felelős, az angol alkotmányi praxisban nem idegen.

Walpole, kinek eltávolitását a korona tanácsából fölirati-

* Teljesen kizárva mindazáltal e lehetőség sincs; lásd alább a miniszteri felelősségnél.

lag kérték, még szintén a régi doctrina álláspontjára helyezkedett, mely a törvényszerüség és a czélszerüség szempontjainak nem kellő megkülömböztetésén alapul s a tényt, melynél fogva a királyt egy szolgája elbocsátására kérik, a nélkül, hogy ennek igazolására valamely különös concrét delictumot hoznának fel — a legnagyobb merényletnek nyilvánitotta a korona jogköre ellen.

Az ő esete 1742-ben és Lord Northé, ki 1782-ben az amerikai háboru következtében a parlament bizalmát elvesztvén, tisztán csak az alsóház ellenséges indulata miatt visszavonulni kényszerült, daczára annak, hogy fejedelme kegyét teljes mértékben birta és criment sem követett el, már jelzik a politikai felelősség eszméje fokozatos megerősödését.

Ez intézmény meghonosulásával karöltve járt a kormány összes tagjainak, sőt utóbb más politikai állásu egyének bizonyos kategoriáinak is a hatalomtól való együttes megválása, oly hibák miatt, melyekért a felelősség sulya mindnyájukat együttesen terhelte;* mint Esmein kitünő munkájában (106. l.) megjegyzi: „La responsabilité devenait des lors politique et en même temps collective. Cela était naturel, puisque le ministère allait dorénavant présenté une unité véritable; cela n'avait rien d'injuste, puisque cette responsabilité n'était point pénale. La responsabilité pénale, comme on le dit plus haut, était uno arme destinée dorénavant à rouillée; elle était remplacée par un instrument plus souple et plus sûr".

Az eddig tárgyalt fejlődésből kitünik már eleve ez alkotmányi berendezkedés iránya is; a parlamentarismus éle az akkori végrehajtó hatalom ellen irányult — miből folyik alkotmánybiztositéki jellege is.**

Miképpen válik e csodálatosan egyszerü s a mellett mégis complex rendszerben az ellentét kiegyenlithetővé s a való állami életben kivihetővé: a dogmatikus rész feladata lesz feltüntetni.

* Erre is Lord North kormányának visszalépése volt az első példa.

** Nem a monarchikus principium, hanem a fejedelmi jogositványok addigi gyakorlásmódja ellen.

B)

ELEMZŐ RÉSZ.

I. FEJEZET.

A király állása a parlamentarismusban.

I.

Az államalkatoknak két fő typusa — a monarchia és respublica — közt az első az, mely az emberiséggel ugyszólván egyidős.*

A legősibb forma, mely eredetileg az embernek legtermészetesebb érzelmeiben gyökerezvén, évezredes fejlődési processusra tekinthet vissza. A létező államok legnagyobb részében mint jelenleg is uralkodó jelentkezik, bámulatos accommodationalis képességénél fogva a civilisátiónak ugy legalacsonyabb, mint legmagasabb fokán álló nemzeteknél, miáltal a történeti tények erejével tesz bizonyságot a mellett, hogy existentiájával az állami lét bizonyos általános szükségletét elégiti ki.

A monarchikus alkat általán — megjelenési alakjai változatosságánál fogva, genericus megjelöléssé, gyüjtő fogalommá vált, mely csupán tényleges concretisálódás által nyer hatá-

* Roscher. „Monarchie, Aristokratie und Demokratie“ . . .

rozott tartalmat s illustrálja egyuttal azt az etappe ot, melyet a cultura — a szabadság eszméje — fejlődési folyamatában az illető népnél elért.

A legeredetibb és legkevésbé bonyolult válfaja az autokratia, melyben az állam akarata, cselekvése, gondolkozása a fejedelemével olvad össze; a hol közjogi szabályként áll: „Quod principi placuit, legis habet vigorem".

E forma repraesentánsai Európában Török- és Oroszország — Schvarz Gyula terminologiája szerint — mint ethophylaktikus, illetőleg philonóm autokratoriák.

A második, már jelentékenyen előrehaladottabb culturfokra mutató stádium az, melyet a „korlátolt"-aknak* (synkratikus) mondott monarchiák tüntetnek föl; közös jellemző vonásuk, mely egyuttal a meghatározás ultima differentiája is, hogy emezeknél a polgároknak bizonyos szükebb vagy tágabb, politikailag jogositott köre az alkotmány tételes intézkedései alapján, bizonyos határozott mérvben részt vesz az államhatalom gyakorlatában.

A szigoru jog szempontjából — főként, ha ez alatt a lex scripta kételyt nem tűrő határozmányait értjük — a közuralomban való részvét fölosztási alapján több alfajt nem nyerünk; a további fundamentum divisionist egyszerüen a *tényeknek* jogszabályokban még egyáltalán nem, vagy csak igen csekély mértékben crystallisálódott ereje nyujtja.

Az utolsó helyen emlitett jogi válfaj** a való életben ismét két főalakban testesül meg: I. mint pusztán *alkotmányos*, II. mint *parlamentáris* monarchia, illetőleg kormány.***

Ez utóbbi az, melyben a király állása fejtegetésünk tárgyát képezi.

A parlamentaris alak az egyszerüen alkotmányosnak a tények területén továbbfejlesztése, finomitása, mely nem elégszik

* „Mérsékelt"-eknek.

** A tágabb értelemben vett mérsékelt monarchia.

*** A „kormány" szót (goverment) az amerikai irók által használt „állam" értelmében, egyuttal azonban az európai felfogás szerinti értelemben is, (cabinet, miniszterium) alkalmazva.

meg többé az ebben a népies elemnek jogilag biztositott befolyással, a végrehajtó hatalomnak a törvényes korlátok között tartásával, hanem közelebbről is kivánja megjelölni azt az irányt és módot, melyben az állam ügyei az összlét kivánalmai szerint vezetendők.

Tekintettel arra, hogy bármiféle hatalomban, főként a politikaiban — erős nisus észlelhető területének fokozatos kiterjesztésére a benne mintegy természeti tulajdonságként rejlő expansivitásnál fogva — az a körülmény, vajjon valamely monarchiában az egyszerüen (szigoruan) alkotmányos, vagy a parlamentaris alakot látjuk megtestesülve — biztos következtetést enged egyuttal az állami főszervek erőviszonyára is, melynek e formatió rendszerint természetes következménye gyanánt jelentkezik.

E lényegében egyszerüen tényleges, de bizonyos fokig jogivá fejleszthető állapot helyes felfogása a parlamentaris monarchiák főtényezői szerepének tulajdonképpeni kulcsa; sőt azt állithatnók, hogy eredetileg és bizonyos ideig valósággal és kizárólag a historiai erőmérkőzésben győzelmes organumok hatalma volt az, mely a küzdelemben vesztes félt (a koronát) a régi szélesebből a jelenlegi szükebb mederbe szoritotta.

Végeredményben bizonyos, hogy a tényleges hatalmi viszonynak a jogival való congruentiája az, a mi az alkotmányi szervezet állandóságát leginkább biztositja; e határ azonban napjainkban a tisztán jogi vidéken kivül, azon tulmenve is érvényesül, a nélkül, hogy azt strict jogi tételekben szabatositani lehetne.

A nemzetközi jog-, államjog- és magánjognak egymástól oly viszonylag kevéssé éles határvonallal elválasztott birodalmai azon összefüggést illetőleg, mely a jog és tény világa között létezik, félreismerhetetlenül mutatnak bizonyos fokozatot, mely az elemek vegyülésének mérvéhez képest külömböző.

Legszembetünőbb a valódi alanyi és tárgyi (?) jognak szoros kapcsolata a tényleges erővel, hatalommal — a nemzet-

közi jogban,* mely tetemes részében háborúk eredményén, békekötéseken nyugszik; az erőszak tehát az, mely itt bevallottan — bár nem közvetlenül** — jogot teremtett az érdekeltek között, mi a magánjog eddig leginkább kifejlett birodalmában*** elvileg kizártnak tekinthető.****

Középállást foglal a nemzetek belső életét szabályozó közjog, mely a physikai és szellemi hatalom közvetlenül rendező erejével párhuzamban működvén, osztozik avval feladata teljesitésében.

Az ilyképpen a lehető leggyakorlatiasabban tisztázódott viszonyok, a mennyiben az a dolog természeténél fogva lehető, jogi alakba öntetnek, rendszerbe foglaltatnak és általános zsinórmértékül szolgálnak; a mennyiben pedig különböző okoknál fogva ily alakba öntésre nem alkalmasak, mint puszta tények, esetleg politikai jelentőséggel biró „praecedens"-ek, sőt valamely csirázó szokásjog homályos körvonalai — léteznek tovább.

A nexus szóval, a mely a jog és hatalom között bizonyos vonatkozásban fennáll, kétségtelenül szorosabb az állam, mint a magánjog világában, noha a fentebbi kijelentés daczára sem igen nehéz az eredeti kapcsolatot itt sem kimutatni. †

A fentebbi értelemben interpretálandó Bismarcknak hirhedtté vált enuntiatiója: „Macht ist Recht" is!

Alig szembetünőbb ez valahol, mint a fejedelem állását illetőleg a teljes parlamentarismusban. A nemzetgyülés, melynek praeponderantiáját a történelmi események világossá tették; sokkal jelentősebb szerepre emelkedik a valóságban,

* Ez összehasonlitásnál figyelmen kivül hagyva azon egyébként is csekélyszámu követővel biró nézetet, mely a nemzetközi jogot sanctio hijján, vagy más okból, tulajdonképpi jognak elfogadni nem hajlandó.

** Nem közvetlenül, mert hiszen az eredményt a felek consensusára lehet visszavezetni.

*** Laband.

**** Lechner: Közjogi jegyzetek.

† Pl. az önsegély elvénél; a tulajdon és birtok, elévülés stb. intézményeinél; a kapcsolat azonban sokkal kevésbé eclatans.

mint azt a gyakran régibb korszakból származó irott közjog betüje mutatja; viszont a királyi hatalom, mely e küzdelem folyamán állandóan csak tért veszitett, szavának hajdani sulyát azon egyszerü okból veszti el, mivel annak az ultima ratióval a kellő nyomatékot immár megadni nem képes.

Igy keletkezik tehát azon tények pressiója következtében, melyek legnagyobb részt jogi formulázásra nem alkalmasak, az a csodálatos ellentét — incongruentia — az irott alkotmány tételei és a valóságban gyakorolt hatalom között.

A parlamentáris állam közjogi szabványa lehet pl.: „A törvényhozó hatalom a nemzet képviselete (főrendi- és képviselőház) és a korona között oszlik meg". Vajjon megfelel ez a tényeknek?

Korántsem. Köztudomásu, hogy a király nem szegülhet ellen az egész nemzet félreismerhetlenül megnyilvánult akaratának s azt elvégre is — bár meggyőződése ellenére — elfogadni kénytelen. Eredmény: a királynak (ily alakban felfogva a dolgot) *nincs* törvényhozó hatalma!*

Egy másik tétel ismét azt mondhatja: „A király végrehajtó hatalmát miniszteriumával vagy miniszteriuma által *személyesen* gyakorolja" (a mi 1867. VII. törvényczikkünk).

Gyökeres tévedés! Éppen a *személyes* kormány az, a mi a fejedelmi impersonalitás parlamentáris elvénél fogva a leghatározottabban és különösen ki van zárva!

Avagy: „a korona a birói hatalom birtokosa".

S mégis: nem a fentebbiekhez hasonló** ellenmondás-e, midőn a király egyetlenegy pert sem dönthet el? Sőt e tekintetben minden kisérlet*** a parlamentarismusban még csekélyebb haladást tett országokban is — az alkotmány elleni merénylet számba menne!

* Bagehot e tekintetben annyira radicalis és kategorikus, hogy azt állitja, miként a két Ház egyező határozatát alá kellene irnia az angol királynak, még ha az saját halálos itélete volna is!

** A hol az ilyen alkotmányi tétel utóbb kifejezetten abrogáltatott, a helyzet természetesen más!

*** Hogy az államfő személyesen biráskodjék.

A mily természetesnek tünik fel az utolsó tétel, oly világos és minden kétséget kizáró — pl. az angol előtt, — hogy ugyanilyen attentatum volna, ha a közvélemény helyeslésével találkozó és a parlament által erős többséggel elfogadott billtől a szentesités formaszerüvé vált befejező actusa megtagadtatnék!

A continensen, tán az egyedüli Belgium kivételével, még Skandináviában sem haladt annyira előre a parlamentáris felfogás, hogy az — e betü szerint még tán fönnálló egyes jogositványnyal való tényleges élésben vétséget látna az alkotmány szelleme ellen.

Mindez egyébiránt csak a fokozat kérdése; a mi jelenben megütközést e részben nem kelt a parlamentarismus megizmosodásával utóbb a jogkör áthágásaként fog feltünni.* E néhány példából, melyhez hasonlót még aránylag elég nagy számmal lehetne felhozni, kellő világossággal bontakozik ki az a kettősség, melynek képét valóban parlamentaris államban a király állása nyujtja; sőt annyira megy sokszor az ellentét, hogy a tisztán közjogi tételek minden egyéb commentár nélkül valósággal hamis fényben tüntetik fel az illető nemzet igazi közállapotait!

Mennél nagyobb a ragaszkodás a régihez, mennél inkább élnek valamely népben a mult traditiói, annál kevésbé lesz hajlandó a helyzetnek immár meg nem felelő régi irott szabályokat világosan és alakszerüleg megszüntetni; a létező bifurcatio egyre szembeszökőbbé válik azért olyannyira, hogy joggal elmondható Conchával Angliáról, miként „ott minden másként van, mint a hogy első pillanatra látszik“.**

* Ennek világos példájául szolgálhat a főszövegben emlitett birói hatalom kérdése; ha fölteszszük, hogy nálunk a király személyes biráskodásá tnem irott jogi szabály (az 1791 : LVI. 56. t.-cz.) szüntette volna meg, hanem ellenkező országos szokásjog, mondhatnók-e mégis, hogy a személyes biráskodás elavult jogának önkényes felélesztése a XX. század elején ez okból kevésbé keltene megütközést? Állhat ez esetleg az angol királynak 1707 óta nem gyakorolt vetójáról is. („Le roi s'avisera!“)

** „Ujkori alkotmányok.“

Ily körülmények között az az alap, melyre parlamentaris ország fejedelme helyezkedhetik, többé nem az irott közjog rideg betüje lehet, hanem csupán csak a *belátás*.

Milliónyi állampolgár fölött absolut hatalommal uralkodni, korunkban legfeljebb oly elv alapján lehetne, mely tisztán metaphysikus alapon igazolható.

Csak természetes fejlemény volt azért, mikor a XVII. és XVIII. század fejedelmei állásukat az isteni jogra alapitva, koronájukat az Úr kegyelméből adottnak magyarázták.

A korlátlan egyeduralomnak is megvolt a maga missiója;* az az idő azonban, melyben annak javára érveket felhozni lehetett, emberöltők óta letünt!

A jelenkor tudományos és gazdasági eszközeivel operáló egyén, ha sociális tekintetben nem is, de a szellemi szinvonal tekintetében bizonyára emelkedhetik annyira, mint az a fejedelem, kinek alattvalója; s mihelyt e niveaut nagyobb tömegek érik el, a souverainitásnak szükségképpen a többi politikai itéletre érett elemre is szétáradnia kell.**

Felülről lefelé haladó állandó folyamat az, mely a társadalmilag, műveltség, erkölcs, vagyon dolgában emelkedő osztályokat egyre bővebb körben részelteti a közuralomban. Monarchia, aristokratia, demokratia; vagy, ha alakilag az eredeti köntös, monarchia, meg is marad — érdemben bekövetkezik az osztozás a politikai hatalomban.

Az ember eszméje az egyén, az államé, a nemzet szempontjából szükségképpen követeli meg az utóbbinak önrendelkező alakban szervezkedését; ez pedig csak az összes politikailag arra képes állampolgárok közreműködésével érhető el.***

* Az u. n. „felvilágosodott“ (XIV. Lajos-féle) absolutismusnak pl. a nemzeti egység kötelékeinek megerősitése — a nemzeti nyelv és cultura kifejlesztése a hűbéri bilincsek — szakadozottság lerázása után.

** Aristoteles theoriája szerint.

*** „Csak igy lesz ugyanis a nemzet valóban activ államalany, csak igy lesz azonos az állam polgáraival, Kuncz Ignácz „Nemzetállam“ czimű becses munkájában a kérdést az egész vonalon tüzetesen kifejti. (Eth kai államfogalom.)

Ennek szükségén kivül azonban parlamentáris állam fejedelmének még többet is be kell látnia.

Azt t. i., hogy magas hivatása daczára, melynél fogva arra van praedestinálva, hogy a nemzeti összetartozás, egység, öntudat kiváló szerve legyen, az államszemély akarati elhatározása folyamatának nem lehet véglegesen döntő tényezője: másként, hogy a közélet kérdéseinek mikénti megoldásában az utolsó szó kimondásának joga őt nem illeti.

Az elméletben már vitán kivül álló, gyakorlatilag évszázados küzdelmek által beigazolt eme tétel, korunkban minden művelt állam feje által elismertetik; csak a terjedelem — melyre ez elismerés vonatkozik — az, a mi még szerfelett külömböző.

Vajjon az alkotmány, a törvények tételeinek a népies tényezővel együttesen történő megállapitásán túl és azok korlátain belől a teljesen szabad kéz politikája illesse-e a fejedelmet vagy sem, az némileg még ma is controversnek tekintetik.*

E pont körül még élénken folyik a harcz; a történelmi fejlődés iránya azonban a szabadság szellemének progressiójával párhuzamban e küzdelemben a parlamenteknek kedvez. Mind ama tanulságok, melyek a már eddig lefolyt harczokból levonhatók, elég széles alapul, bő indokul szolgálhatnak magukban véve is arra, hogy a parlamentáris országokban a legfőbb politikai vezetés valósággal ne a fejedelmek által közvetlenül és személyesen eszközöltessék.

A legfőbb erény azért, melyre parlamentáris állam fejének föltétlen szüksége van: *az önmegtagadás.*

Kétségkivül a legbecsesebb, de egyuttal a legnehezebb erkölcsi tulajdonságok egyike; önmagát a közjó érdekében, azon belátás alapján, melyre a fentebb kifejtettek beható megfontolása után eljut, korlátozni tudni, ritka jellemerőre mutató vonás.**

* Ennek elméleti igazolását lásd a parlamentarismus méltatásánál. (Kritikai rész.)

** Analog a subordinatio megokolásával a katonai szabályzatban.

Saját egyéni véleményének feláldozására még oly esetekben is, midőn az ellenérvek sulyát teljes mértékben elösmerni kénytelen — még akkor is, ha a logika fegyvereivel vivott harczban határozottan legyőzve érzi magát a gondolkozó alany — felette ritka esetben lesz csak hajlandó!

Mennyivel nagyobb lelki erőfeszitéssel járhat akkor a parlamentaris kormányrendszer mellett az államfőre nézve előfordulható az az eset, midőn saját legjobb meggyőződése ellenére is, ha abban a nemzet zöme nem osztozik, a felelős vezetők terveit elfogadni, sőt a mi a legfájdalmasabb, őket ezek végrehajtásában a korona egész sulyával támogatni kénytelen!

Az önmérséklet szelleme az, melynek a fejedelmet cselekvőségében irányitania kell; a „sic volo, sic iubeo"-féle eljárás az, melynek még leghalványabb árnyéka is okvetlenül kerülendő. *

A „stat pro ratione voluntas" elvének alkalmazása a népek gyermekkorában indokolható; a civilisatio mai fokán erkölcsi rabsággal volna egyértelmü.

A „coge intrare" principiumának alkalmazása egyre kevésbé ajánlatos.

Azt a szellemet, melyben a parlamentaris állam szerveinek működniök kell, epigrammatikus jellemző erővel rajzolja Kuncz „Nemzetállam"-ában. (35. §.)

„Két kormányrendszert, mint alsóbb és magasabb phasist ismer az emberiség. Az egyik keleten, a kényuri parancs és vak engedelmesség. A másik az európailag művelt népeknél a rábeszélés, belátás és meggyőződés által történő kormányzás. Az utóbbi kezdődik a görögöknél és *tetőpontjára jut a parlamenti kormányrendszerben.*

Ez a rábeszélésnek és ezáltal a nemzeti gondolkodásnak kormányrendszere. Itt mindennek okát kell adni, itt minden birálat tárgya. Ez az ész-souverainitás szervezete, a tudomány uralma az államban, az erkölcsi világ győzelme a physikai erő fölött!"

Ily milieuben a királynak is alkalmazkodnia kell!

* *Felelőtlenség és hatalom, össze nem egyeztethető egymással.*

Uralkodói jogositványai par excellence alanyi közjogok; azokra tehát különösen áll, a mi a politikai jogokra általán, hogy t. i. a közérdek kivánalmai, köztekintetek szerint gyakorlandók.

A korona jogköre, mint a nemzeti szervezet alkatrésze, tisztán közjogi tartalmu; a régi patrimonialis hűbéri reminiscentiák magánjogias szinezete, a mennyiben a dynastikus conservatismus föntartotta volna egyes külsőségekben, nem szabad, hogy tévedésbe ejtsen.

A közérdek kivánalmainak többé nem a korona, mint a souverainitás alakszerü megtestesitője, a kizárólagos mérlegelője; szükséges, hogy az alsóház parlamenti vezércsoportja — a minisztérium szava, addig, a mig annak a közvéleménynyel való congruentiája tekintetében kétely nem merül fel — a korona tanácsában, a helyzet megitélésében — döntsön.

Ez az a sarkpont, melyből a parlamentarismus szervezete kiindul. Ez az alap, melynek őszinte és komoly elfogadása nélkül az illetékes tényezők részéről, e kormányrendszer kielégitő functiója nem várható.

Általános körvonalozásban annyi az, minek figyelembe vétele az államfő által a parlamentarismus követelménye gyanánt jelentkezik; a felmerülhető egyes, concrét esetekre vonatkozó elintézés módja ez egyetemes érvényü tételből jelentkezik.

II.

A megelőző fejtegetésből, a fejedelmi impersonalitás elvéből közelfekvő dolog volna a korona feladata jelentőségét, sőt a monarchia létezésének jogosultságát is, kétségbevonni. S valóban, a teljesen kifejlett parlamentaris rendszer mellett, nagy a kisértés a felületes szemlélőre nézve, hogy az érdemleges functiót többé nem végző (! ?) szervet az alkotmányos organismusból eliminálja.

A kérdés nyitja az, kimutatható-e, hogy a változott viszonyok közepette a korona intézményének, mint olyannak,

elvi vagy gyakorlati szüksége fenforog — vagy a parlament és cabinet egyre nagyobbodó tulsulya következtében ez megszünt?

Az alább kifejlendőkből következő s itt anticipált válasz határozottan tagadó; még a radicalis irók (pl. Bagehot) legnagyobbrésze is a királyság intézményének határozott hasznát, sőt szükségét vitatja.

Az institutio tehát megmaradt, de missiója lényeges változást szenvedett.

A cardinális külömbség, melyet a modern időszak a régivel összehasonlitva feltüntet, az, hogy az alkotmányos monarchiában *részben* — a parlamentárisban pedig *egészen* — *megszünt a nemzet sorsa az uralkodó individualitásának függvénye lenni.*

Az absolutismus korában a fejedelem személye volt, ugyszólván az egyedüli* lenditő kerék, mely az ország közéletének folyamatát szabályozta; az egyéni vonatkozások összegéhez milliók boldogulásának nyitja volt csatolva. A nevezetes lépés, mely ez állapotból kivezetett, az állam prosperálásának ez esetlegességtől való megszabaditása, függetlenitése volt, mi ismét annál teljesebb mértékben fogott helyet, mennél erősebb volt a haladás az egyszerü alkotmányosságtól az igazi parlamentarismus felé.

A születés véletlenének vészes befolyásától megmenekülni — a nélkül, hogy az egyeduralmi alkat természetes előnyei veszendőbe mennének: ez volt az a probléma, melyet legsikeresebben a parlamentarismus oldott meg.

A monarchikus formának üdvös hatása a nemzeti szervezet consolidatiója, az államszemély egységének, öntudatosságának tekintetében, a politikai tudomány kétségtelen bizonyossággal megállapitott tételei közé tartozik.

A parlamentáris ország fejedelme állása örökletességében, fényes vagyoni helyzetében, legfőképp pedig társadalmi tekintetben föltétlen, sőt utólérhetetlen elsőségében, oly eszközök

* Nem véletlen, hogy a régibb történelmi müvek különösen, jóformán csak *udvari* történeteket registrálnak; a nép históriája staffage, függelék.

fölött rendelkezik, melyek positiójának egyébként alig elérhető magasságot és biztosságot kölcsönöznek.

Ha pedig ezenfelül még százados traditiók emléke forrasztja egybe a dynastiát a nemzettel, ugy a koronának az állampolgárok százezrei előtt jelenben is intact nimbusa kétszeres erővel gyarapitja viselőjének személyes prestigét.

Ennek — a körülmények bölcs számbavételével való tapintatos felhasználásában rejlik a mai parlamentáris államfők munkájának jelentősége.

A koronát övező fény, a királyi felfogás, meggyőződés keresztülhatolásának oly hathatós utegyengetője, hogy erős igazságot fedezhetünk föl némely angol iró ama kijelentésében, melynél fogva a koronával való vitában, annak érvei mindig teljes mértékben, az ellenérvek pedig mindig csak részben, meggyöngülve érvényesülnek.*

A loyalitás, mely a demokrata eszmék erős terjedése daczára** a legjelentékenyebb európai államokban aránylag csekély tért vesztett érzület, egyfelől érthetőbbé, másfelől fokozottabbá teszi azt az erkölcsi befolyást, melyet egy felvilágosodott fejedelem legfőbb tanácsosaira, minisztereire gyakorolhat.

A parlamentarismus a tudás fegyvereivel való capacitálás korszaka lévén, a király e téren való személyes érvényesülésének gátja nincs.

A korlát, mely reá nézve existál, jóformán csak ideiglenes; addig tart, mig az államélet végső fokban döntő tényezőit véleménye helyességéről meggyőznie sikerül.

Radicalis tévedés volna azért, azt hinni, hogy a parlamentáris kormányformában az igazi impulsusok nem származ-

* Bagehot-ban olvassuk, hogy az erélyes és kiméletlen Lord Chatham (az idősb Pitt) mennyire megszelidült a király környezetében; a korona mysticus hatását illusztrálja e kiváló államférfiura az a körülmény, hogy a fejedelem ágyánál térdelve tárgyalt vele; ily poseban azonban, bizonyos — *vitatkozni* nem lehet.

** Vajjon a kettő csakugyan inconciliabilis-e egymással a parlamenti monarchiában? Arról később.

hatnak a király személyétől; sőt ellenkezőleg: a „fejedelmi impersonality“ csak e nézetek ráoctroyálását zárja ki, de egyáltalán nem azok érvényesülését — a mennyiben azokat alaposan megokolni sikerült.

Ilyformán éppen a legkiválóbb szellemi tehetségekkel megáldott uralkodónak van leginkább megadva arra a tehetség, hogy egyéni initiativát gyakoroljon, eszméit, képzettségét népe javára gyümölcsöztesse. Mennél csekélyebb a szellemi erő, melylyel a küzdőtérre lép, annál kevésbé lesz valószinü, hogy felfogása a cabinettanácsban s igy a parlamentben, az országban is győz; egészen tehetségtelen, gonoszindulatu vagy elmebajos királynál pedig éppen a személyes érvényesülésnek fentebb leirt módja zárja ki azt a lehetőséget a nemzet közmegnyugvására, hogy az általános jóval ellenkező rendszabályok érvényesülhessenek.

Korunkban állitható azért csak igazán, hogy ez átalakulással lett megalapitva a monarchikus intézmény voltaképpeni állandósága; az őszintén alkalmazott parlamentarismus a trón legbiztosabb támasza; trigonometrikus metaphorával élve az utóbbi az elsőnek mathematikai functiója.

Laveleye, az „Institut“ tagja „Le gouvernement dans la democratie“ czimü munkájában (I. kötet VII. könyv) idézi Plutarchosból Theopompos spártai királynak nejéhez intézett szavait, ki szemrehányást tett neki azért, hogy megkisebbitette a királyi hatalmat. „Je le laisserai d'autant plus grand qu'il sera plus durable“. „Et en effet, ajoute Plutarque, en lui ôtant ce qu'il avait de trop absolu, il le mit à l'abri de l'envie et des dangers qu'elle attire.“

A dynastia és parlamentarismus érdeke, bár első tekintetre versengőknek látszanak, ehez képest azonos.

III.

Az a sajátságos, a történelmi fejlődés által felszinre vetett combinatio, mely szerint az ország kormánya alakittatik, többé-kevésbé rendszerint tért enged a király egyéni nézeteinek.

Az alkotmány szabálya értelmében a királyt illeti meg a miniszterek kinevezése és elbocsátásának joga. A tényleges erőviszony, az államélet praxisának követelménye parlamentáris országban, hogy a cabinet a nemzetgyülésen uralgó párt vezérférfiaiból szemeltessék ki; egyszerüen azért, mert máskülönben az országlás, a parlament támogatása nélkül „ugyszólván, physikailag válnék lehetetlenné.“

E szükség az, mely itt tényleges korlátként jelentkezik; tekintettel azonban a parlamenti pártok különböző alakulására, a király személyes elhatározási szabadsága kisebb vagy nagyobb körben mozoghat.

Aránylag ritka eset, hogy a kamarában többséget nyert párt már eddigi szervezete, magatartása által is egészen világosan jelölje ki a bukott miniszterium fejének utódját; normális körülmények közt a sikeres támadást intézett párt fővezére* az, kit a korona az uj cabinet megalakitásával megbizni kénytelen; ez a typikus, egyszerü eset; sokkal gyakoribb azonban az, midőn az uj miniszterelnök személye a tények által ily kétségtelen bizonyossággal kijelölve nincs.

Ez leginkább kétféleképpen történhetik; vagy egyszerüen miniszterválság van ugyanis, pártválság nélkül; vagy ha mindkettő jelen van is, a miniszterium bukása több apróbb szövetkezett párt együttes actiójának eredménye.

Ily esetekben tágabb lévén a számbavehető jelöltek köre, evvel együtt lesz esetleg nagyobbá a fejedelem választási szabadsága is; a feladat helyes megoldásának nehézségei azonban természetszerüleg evvel párhuzamban, egyenes arányban, növekszenek.

A fő nehézség a premier kiszemelésében rejlik; a szakminiszterek összeválogatásának nem csekély terhe már legnagyobb részt az ő vállára nehezedik.

Nem szorul bizonyitásra, hogy éppen a miniszterelnök személyének meghatározásánál kivánatos leginkább a királyi elhatározás szabadsága; ama cordiálissá válható bizalmas

* Lásd Todd i. m.

viszonyból, mely az illető személyének sympathikus volta esetén a fejedelem és közte kifejlődhetik, eléggé nem mérlegelhető előnyök származnak az állam egészére!

Másfelől azonban nem zárkózhatunk el azon a parlamentarismus essentiáját alkotó követelmény elől sem, hogy a kiszemelt államférfi az alsóház bizalmát, mint olyan, kinek kezébe az országban elképzelhető legnagyobb discretionarius hatalom van letéve — a lehető legteljesebben birja!

Mindkét részleges érdek a köz nevében lehető kielégitést, figyelembevételt igényel; a megfejtés pedig gyakran annál nehezebb, mert a korona e lépésénél van hivatva a legtöbb önállóságot, józan politikai belátást tanusitani; ily crisisek alkalmával ugyanis nem számithat többé oly határozottsággal eddigi állandó tanácsosainak segélyére; alig volna helyeselhető, ha ezek, lemondásuk után, ily rendkivüli jelentőségü kérdésben tanácsot adnának; annál kevésbé, mert hiszen épen a bizalom megrendülése az az ok, mely őket távozásra kényszeriti!

Ezenfelül visszásnak tartatik és pedig egészen következetesen az, ha a lelépő miniszterek, kik az uj cabinet végleges megalakultáig a rendes folyó ügyeket végezni hivatvák, oly rendszabályokhoz fognak, melyek rendületlen bizalmat igényelnek;* már azért is, mert leköszönésük által megfosztják a parlamentet a politikai felelősségre vonás alkalmazhatóságától, melynek legsulyosabb sanctiója épen a hatalomtól való eltávolitás; az ellenkező gyakorlat a politikai hibák büntetlen cumulálására vezethetne!

Az idevonatkozólag Angliában kifejlett praxist 1845-ben Sir Robert Peel következőképpen foglalta össze: „Utódom személyére vonatkozólag egyéni nézetemet nem nyilvánitottam; körülbelül ez az egyedüli egészen személyes actusa a királynőnek; (?) ő van hivatva határozni a fölött, kit akar megajándékozni bizalmával."

A kitünő államférfi ezen nyilatkozata annyiban némi kiegészitésre szorul, hogy e királyi tény sem történhetik meg

* L. Todd, id. m.

az uralkodó pártviszonyokra való tekintet nélkül, bármennyire van is annál a korona saját belátására utalva; sőt épen e pontnál kell azokat leginkább számitásba venni.

Az actus személyessége nem annyira a választásnál combinatiókba jöhetők körének szükebb vagy tágabb voltában, mint inkább az elhatározás motivumainak önállóbb csoportositásában nyilvánul.

A rendestől eltérő volta az eljárásnak mutatkozik abban, hogy ily nagy horderejü esetekben — az egész miniszterium válságakor — a király nem támaszkodhatik elbocsátandó régi tanácsosaira, kiket egyébiránt a támogatásra ilyenkor is directe félszólithat,* hanem egyéb oly tekintélyes férfiak tanácsával is szokott élni, kiknek éleslátása és politikai tapasztalata a nehézségek megszüntetésében segitségére lehet.**

Minden igazi parlamentarismusban alapelv lévén egyfelől az, hogy a korona *összes* államhatalmi tényeiért, tekintet nélkül azok megjelenési alakjára (szó- vagy irásbeliség) és tárgyára, a miniszterium politikailag felelős, továbbá arra, hogy a lemondott miniszterium a dolog természetéhez képest saját elbocsáttatásáért már leköszönésénél fogva feleletre (politikailag) nem vonható, azon első pillanatra sajátságosnak feltünhető expediens kinálkozik csak megoldásra, hogy az ujonnan kinevezett miniszterium legyen az, mely ugy az előbbinek menesztéséért, mint önmagának kinevezéseért is, felelőssé válik — bár a megfelelő okmányokat a régi is jegyezte ellen.***

* A mely esetben még miniszteri minőségben fejtik ki véleményüket; ha motu proprio tartanék szükségesnek a közreműködést, ugy ezt Angliában, mint peerek, individualis jognál fogva, vagy mint a titkos tanácsnak azontul is tagjai, tehetik meg.

** Ilyenek mindenekelőtt az activ vezérpolitikusok — a főrendi- és alsóház befolyásosabb tagjai, különös tekintettel a már hatalmon volt exminiszterekre; másodsorban az activ politikától távol álló főurak, tudományos kitünőségek, főhivatalnokok, valóságos belső titkos tanácsosok; e kategoriák jelentősége a helyzethez képest változik.

*** Ez esetben tehát az ellenjegyzéssel voltaképen csak a jogi — mint egyedül érvényesithető felelősség vállaltatik el.

Kérdés, vajjon e praxis, mely minden parlamentaris államban elösmertnek tekinthető, * nem aggályos-e, fontolóra véve, hogy az látszólag nyilvánvaló eltérést tartalmaz azon elfogadott elvtől, hogy *a felelősségnek a tanácscsal kell együtt járnia?*

Közelebbi vizsgálat meg fog győzni arról, hogy e gyakorlat föntartása logikailag is helyeselhető. Bizonyos mindenekelőtt, hogy a kormány átvételéért az átvevők természetszerüleg tartoznak felelősséggel; a régi cabinet elbocsátása pedig a legtöbb esetben szintén szoros összefüggésben van az ő személyükkel; ha t. i. nem is egyenesen az ő tanácsukra történt, rendszerint az ő támadásuknak, tehát saját activitásuknak szükségképpi folyománya volt, melynek consequentiáiért a felelősséget egész terjedelmében elvállalni tartoznak! **

Ha ez az eset nem forog fenn s pártválság nélkül, csupán személyi okokból eszközöltetik változás, az állás elfogadásának ténye az az alap, melyen az uj miniszter felelőssége nyugszik, ki ezáltal implicite az ügyeknek helyesebb irányban, vagy legalább *simábban* való vitelét vállalja magára, mi egyuttal természetesen a régi miniszterium elbocsáttatásának helyeslését is involválja.

Mindehez képest a király e legszemélyesebbnek tekintett ténye, t. i. a premier személyének kiválasztása, elbocsátása is, a parlamentaris korlátok közt és politikai felelősség mellett történik.

* Peel ezt már 1834-ben természetesnek tartotta s expressis verbis elvállalta a régi cabinet (Lord Melbourne) elbocsáttatásáért a felelősséget, bár a crisis idején a continensen tartózkodván, abban semmi része sem volt! (Todd. i. m.)

** E körülmény az, mely az ellenzéki pártokat erős önmérsékletre inti akkor, ha az ostromolt kormány helyett az ügyek czélszerübb, sikeresebb ellátását nem remélhetik: akár azért, mert cabinetet alakitani képtelenek, akár bármely más oknál fogva. E felelősségtől való féltében még arra is volt eset, hogy az ellenpárt (Gladstone vezérlete alatt) *megszavazta* (!) a kifogásolt rendszabályt, melyet szónoklataiban a legnagyobb hévvel támadott. (Lásd Bucher „Der Parlamentarismus, wie er ist . . .)

A fejedelem személyes érvényesülése, nézetének a cabinet által való elfogadása, mint hallgatólagos és természetes feltétel alatt, kizárva egyáltalán nincs; a követendő politikai irányt illetőleg a kormányalakitási tárgyalásokat vezető premier-jelöltekkel, ugymint a szakminiszterekkel is, bizonyos pontokban megállapodhatik, melyek conditio suspensiva, illetőleg resolutiva gyanánt szerepelhetnek az azokat elfogadott miniszterre nézve.

E tárgyalásokban, melyek természetesen a lehető legbizalmasabb jellegüek, az acut megoldásra váró kérdések, főképp pedig a válságot okozottakat illetőleg a király és miniszter egyaránt kivánhat és fogadhat el bizonyos kölcsönös stipulátiókat, melyek, mint államférfiui reversálisok tünnek föl és tisztán erkölcsi kötelező erővel birnak.

Az angol államéletben erre nézve kifejlett szabály, hogy ily előzetes igéretek csakis már megoldást közvetlenül igénylő és nem távol fekvő problémák tekintetében tehetők; nem állván a köz érdekében, hogy vezetői a maguk actió-szabadságát bizonyos, a távol jövőben meghatározhatlan alakban felmerülhető kérdésekben eleve korlátozzák. *

A korona iránt tartozó tiszteletből folyik, hogy tanácsosai személyének megválasztásánál a lehető legszélesebb terjedelemben respectáltassék kinevezési joga; a parlament, mint a nemzet főszerve és nagytanácsa e részben csak a jog merőben önkényszerü gyakorlatánál találhatná indokoltnak a beavatkozást; a mivel kapcsolatos, hogy az uj kormány iránt, mint azt Pitt 1801-ben az Addington-cabinet kormányra lépésekor tüzetesen kifejtette, az uj miniszterium „alkotmányos bizalom" előlegezését várhatja el a Háztól, mindaddig, mig magatartása által az ellenkezőre okot nem szolgáltat. **

Ez elv is, mint a legtöbb idevágó általános kijelentés, az angol józanság és gyakorlatiasságról tesz bizonyságot, azonban csak bizonyos határok közt igaz; ugy fogadható el csupán, „ha nyomós érvek ellene nem szólnak."

* Todd II. k. 123. lap.
** Todd I. 183. lap.

IV.

„Modern államban a kormány ereje a kritika tüzében aczéloztatik.“ (Kuncz).

A korona prestige-e azonban nyilvános megvitatásnak nem tehető ki. (Bagehot).

A főkellék, melynek parlamentaris állam fejedelmét müködésében irányitania kell, abban a *különös érzékben* áll, melynélfogva a nemzeti élet egyes symptómáiból annak valódi szándékát, akaratát felfogni képes.

Mathematikai bizonyosságu exact tételek vezérfonalul itt nem szolgálhatnak; az egyes „esetek“ megszámlálhatatlan tömegében *biztosabb iránytüt a népléleklektan ösmereténél a fejedelem kezébe adni nem lehet.**

A trón örökösei neveltetésének e vezéreszméhez kell igazodnia; mennél szorosabb kapcsolat áll fenn e tekintetben a nép és koronás királya között, annál inkább várható, hogy annak szükségleteivel, reményeivel, aspiratióival a dynastia is azonosulni fog; az érdekközösség emez érzete pedig nem az udvar lehető isolálása, hanem a társadalmi élet központjában vezető tényező gyanánt való elhelyezkedése utján érhető el.

Fogékonyság a nemzeti lét nagy problémái, tervei iránt másként fel nem kelthető; pedig ez az egyedül biztos vezércsillag, mely a fejedelemnek fenkölt hivatása teljesitésében tájékozódásul szolgálhat.

Manapság, az állami lét legfőbb kérdéseiben a korona nem dönteni, csupán szentesiteni, van hivatva.

A közjog szabályai kategorikus rövidséggel, egyszerüen megadják a koronának a törvények** szentesitési jogát.

A római jog classicus, de bizonyos értelemben elavulni kezdő szabálya szerint: „Qui iure suo utitur, neminem laedit.“

Miből következnék, hogy a sanctió megtagadásának puszta ténye jogi szempontból soha kifogásolható nem volna.

* „Nemzeti“ fejedelmek ehez képest a legkedvezőbb helyzetben vannak.

** Praecisebben: országos határozatok.

De mint fentebb kiemeltük, semmiféle jogositványok sem annyira közjogiak, mint a felségiségből folyók; ezek gyakorlata jogosságának is mindig az állam közjava szabja meg határát!

Hol van mégis ez a határ?

Miféle kriterium az, melynek alapján itt tájékozódhatni?

Mily momentumok azok, a melyek a Felséget szentesitési, illetve veto jogának használatában tájékoztathatják?

S itt ismét csak arra utalhatunk, a mi fentebb érintetett: biztosabb iránytű nincs, mint a közelebbről alig definiálható *alkotmányos érzék.*

Parlamentaris alapelv, melyen a culturállamok legtöbbjének a szabadság eszméjére épitett szervezete nyugszik, hogy a nemzeti lét legfőbb kérdéseiben az államszemély maga dönt; a hol tehát az „igen"-t mondott, ott az akarat megvalósulása a királyi „veto"-val meg nem akasztható.

Kérdés: nem évült-e el egyáltalán ez a jog?

A megfejtést abstract elméleti, vagy tételes alapon lehet megkisérelni.

Angliára nézve, hol Anna királyné alatt 1707-ben volt rá utoljára példa, hogy a veto a „Scotch militia bill"-nél alkalmaztatott, oly tekintélyek, mint Bagehot, Anson, az elévülés, Todd, Lord Derby, Palmerston, ellenben a fönnállás mellett nyilatkoztak.*

Praecisebb eredményekre csak ugy juthatunk, ha a kérdést nem ily általánosságban formulázzuk.

Mindkét Ház együttes — a cabinet által is támogatott — határozatával homlokegyenest állandó ellentétbe helyezkedni, formalis vetót kiáltani oda a közvéleménynek, egészen más, mint moralis befolyás alkalmazása által az ügyeknek ezen kritikus pontig való fejlődését megakadályozni.

Ez utolsó alakban érvényesithető, nem alakszerü vetora nézve kétely nem áll fönn; ez a parlamentarismus természetes korlátai között alkalmazható.

* Lásd az államférfiak parlamenti nyilatkozatait Todd munkája II. részében. Már itt található a figyelmeztetés, hogy a veto-nak csupán gyakorlási módja változott meg.

A régi, nyers tiltakozás azonban — a szentesités formaszerü megtagadása — tulajdonképpen egyedül az, melyre a király joga kérdésessé tétetett.

A közjogositványok elévülésének eszméje nem idegen; az elv, hogy igenis elévülhetnek — ismeretes.* A szóban forgó esetben azonban elméletileg nem vitán kivül álló kérdés, vajjon az, ki bizonyos közjogot, (szentesités) positiv értelemben állandóan gyakorolt, e cselekvőség által nem tartotta-e fenn egyuttal a negativ alakban való rendelkezés jogát is, melyet talán (?) az előbbi magában involvál?

Igaz, hogy Angliában pl. a vetó bizonyos formaszerüséghez** kötött, mi inkább megengedi a fentebbi kérdés tagadó megoldását; a megfejtés azonban még igy sem kész.

Bár tagadhatatlan, hogy 200 évi nem gyakorlás az elévülésre bőven elég idő, mindamellett nem csatlakozom azon radicális felfogáshoz, mely a szentesités megtagadásának jogát teljesen elavultnak tartja.

A hol ősi, soha — a legujabb parlamentáris korszakban sem kétségbevont módon áll az elv, melynél fogva a parlamenti határozatok törvénynyé válásához a korona hozzájárulása feltétlenül szükséges: ott ez actusnak egyszerü elmaradása, vagy az ellenzés alakszerü kifejezése esetén, közjogi szempontból a határozatok törvényerőre emelkedését nem vitathatjuk. Igy a contrario fejtegetve a kérdést, ehez az eredményhez kellene pedig jutnunk; a mennyiben a király vetója elavult, annak esetleges alkalmazása semmi jogi hatálylyal sem járna, minélfogva a két Ház együttes akarata annak daczára is törvénynyé válnék; mert ha nem, akkor a vetót mégis hatályosnak kellene elfogadnunk, mi viszont, ha valóban elavult, képtelenség.

Ez okoskodással szemben a vetó elavultságának védői részéről talán felhozható volna, hogy a törvénynyé váláshoz

* Az élethossziglani peerség esetében a királyi jogok elévülése bizonyos fokban elismerésre talált.

** „Le roi s'avisera“ : a szöveg, melylyel a szentesités megtagadtatik. („A király majd meggondolja.“)

nem elégséges a vetó alkalmazásának elmaradása, a mi a hatálytalan vetóval aequivalens, de szükséges, a korona positiv hozzájárulása!

Erre nézve kétség nem forog fenn; mégis bizonyos, hogy épen ez az ellenvetés az, mely a fentebb kifejtett tételt megerősiti!

Mert milyen állapot az, mely előáll akkor, ha a korona positiv hozzájárulását a törvénynyé válási folyamat nélkülözhetetlen befejező actusának* tartjuk?

Egy hegeli ternarius teljesen meg fog győzni az okoskodás minőségéről.

a) Először is a szentesités szükségének elfogadása által a király akaratához is kötjük.**

b) A vetó jogot elavultnak tartván, megtagadjuk.

c) Ez által pedig ugyancsak a király akaratától függetlenitjük.

A belső ellenmondás *a)* és *c)* közt világos.

A vetot megtagadni e szerint csakis a szentesités szükségével együtt lehet — a szigoru logika szabályai szem előtt tartásával.

Addig, a mig a király bárminemü eljárásával a parlamenti határozat törvényerőre emelkedését, jogszabálylyá válását megakadályozni képes, a vetó fennáll, nem avult el.

A positiv szentesités tágabb hatalomkör, mely a szükebb vetót magában foglalja; amaz több, emez kevesebb; pedig „cui plus licet — eo et minus licet."

Ez tehát az a megoldás, melyet e fejtegetés fonalán az in sensu stricto vett közjog szempontjából eredményül nyerünk.

Más azonban a parlamentaris elv követelményének kérdése. Itt többé nem a jogi szabályok érdes és merev világában, hanem az erkölcs*** elasticusabb birodalmában mozgunk; a megfejtés pedig, mely egyuttal zsinórmértékül szolgál a fejedelemnek, mint a törvényhozó hatalom tényezőjének, e jogai

* A kihirdetéssel egyetemben.

** T. i. a javaslat törvényerőre emelkedését.

*** Miáltal az összefüggést és kölcsönhatást e két tudomány között afficiálni nem akarom.

gyakorlatában, ama föntebb már kifejtett alapelvből folyik, mely csak akkor állitja fel erkölcsi kötelességként az engedést, a meghajlást a parlamenti határozat előtt, midőn arra nézve, hogy annak tartalma a nemzet valódi akaratával összhangzó, minden kétség megszünt.

Ez utóbbi tény constatálása ismét a lehető legfokozottabb mérvben teszi kivánatossá azt az „alkotmányos érzék"-et, melynek mesterei voltak Angliában Viktória, Belgiumban a két Lipót.

A nemzet, mint azt a politikai tudomány mai szinvonalán már bizonyitani is felesleges, nem egyenlő a benne létező állampolgárok egyszerü összegével; sőt a számszerü többség akarata sem szükségképpen az, melyben az államszemélyét megnyilvánulni látjuk.

Ennek megállapitásához éles megfigyelés, igen gyakran valóságos divinatio szükséges; az elv azonban, hogy nem mindig föltétlenül a parlamenti* többség felfogása az, mely a nemzet igazi akaratának hű tükre — az alkotmány tételes intézményeiben,** a praxisban, a parlamentarismusban is elismertetett.

A parlamentáris rendszer legnagyobb veszedelme éppen abban rejlik, hogy ugy látszik, mintha erkölcsi jogosultságát a számszerü többségre alapitaná; e felfogás ellen, mintha az valóban ugy volna, a legnagyobb erélylyel kell küzdenünk.

Az ellenkező a többség csalhatatlanságának decretálásával volna egyértelmü.

Classicus példáját közli a parlamentáris uralkodónál kivánatos magatartásnak Laveleye, idézett művének „Le régime constitutionnel: Leopold I-ier et Leopold II. de Belgique" czimü fejezetében.

* Vagy akár (pillanatnyilag?) országos; ennek numericus meghatározása azonban még a jelenben is fölötte bajos.

** A „quorum" meghatározásában pl.; az angol Lordok Házában *3*, a magyar főrendiházban *50*, a magyar képviselőházban *100* tag jelenlétében absolut többséggel hozott resolutiók érvényesek, bár alig tizedrésze a Ház összes tagjainak az, melytől a határozat származott. (A kisebbség elve!) (Praesentes concludunt.)

1857-ben ugyanis a katholikus párt volt uralmon s positióját megerősitendő az u. n. „kolostori törvény"-t akarta megszavaztatni. Parlamenti többség és fejedelem egyaránt jónak találván a bennefoglaltakat, készségesen támogatták a javaslatot benyujtó cabinetet.

Még sem lett törvény belőle.

A parlamentarismus, a maga egész valóságában, elevenségében, teljes ellentéte a holt sablon-nak; mihelyt mechanikusan alkalmaztatik, megszünik bensőleg jogosult lenni.

Ily merev felfogás következménye — mint azt Lajos Fülöpnek uralma, Guizot miniszterelnöksége mutatja — nemcsak a rendszernek, hanem a dynastiának is — bukása.

Lipót belátta, hogy az igazság nem a sokaságban, a nemzet valódi akarata nem mindig a parlamenti többségében rejlik.

Tapasztalván ama rendkivüli arányokat öltő mozgalmat, melyet legfőként a városi lakosságban a látszólag ártatlan, *benső lényegében azonban a liberalis minoritás existentiája ellen irányuló javaslat* keltett: a köznyugalom és bátorság fentartása érdekében a kamarákat egyelőre elnapolta s midőn az uj megyei választásokból az ellenpárt került ki győzelmesen, a Decker-féle miniszteriumot is elejtette; ritka politikai bölcseségről tévén ezzel tanuságot.

A következés megmutatta, hogy ez nem volt egyéb, mint az igazi közvéleménynek tett okos concessio, bár külső ismérvek főleg eleinte, ugy látszik, mást mutattak; Guizot szemrehányása tehát — ki a parlamentarismust a gyakorlatban a kamarai többség uralmával azonositotta, — hogy ez az eljárás nem volt egyéb, mint meghátrálás az utczai néptömegek pressiója elől: jogosultságát teljesen elveszti, ha tekintetbe veszszük, hogy az ő iránya és állitólagos következetessége a különben igen concilians Lajos Fülöpnek trónjába került.*

* Sir Robert Peel a Bourbonok 1848-ban bekövetkezett végleges trónvesztése idején, ezt az eredményt határozottan a tisztán *parlamenti* többségekkel való kormányzásnak tulajdonitotta; holott főfigyelmét minden államférfiunak azon összhangra kell forditnia, melynek a Ház és a közvélemény között fennállania kell.

Bizonyos, hogy nem csekély éleslátást, államférfiui tapintatot kiván annak elbirálása, vajjon az imponáló következetesség és rendületlen kitartás — vagy okos engedékenység van-e helyén; eszményi bizonyosságra vergődni e pontra nézve lehetetlen.

Valamint az aggratiatiót az egyes különös esetek sajátszerüsége éppen az anyagi igazság postulatumaként követeli meg: ugy az államéletben is, az előforduló concret alkalmakkor a parlamentarismusnak is valódi, nem külső* kritéımaï lesznek a döntők.

„Le gouvernement parlementaire est un régime bourgeois ın tempérement délicat, *qui vit de transactions, de concessions de ménagements*“, mondja Laveleye, majd igy folytatja: ans un duel qui recule est déshonoré. Certaines personnes ıdraient voir le point d'honneur régler la conduite des mmes d'État dans la pratique du régime constitutionnel; st une funeste erreur. Quand on n'expose que sa vie, peut ne jamais rompre d'un pas; mais, quand la stinée de tout un pays est enjen, il faut écouter la voix la raison et les leçons de l'expérience“.

A Montesquieu-féle „l'honneur“ ** a parlamentaris narchiának már közel sem annyira alapeszméje, mint az nagy szellem korában volt. ***

A veto régi alakjában kétségtelenül volt és van is ndig bizonyos önkényszerüség; visszásnak tünik föl, hogy y physikai személy, még ha az a korona viselője is, hatalom szavával milliók akaratát semmisitse meg.

Ezt a gyakorlat éppen azért el is ejtette. Jelenleg az más formában, burkoltan jelenik meg; teljesen activ a királyi veto e változott alakban is; érdemben való megszünéséről már annál kevésbé lehet szó.

* Számszerü többség a parlamentben.

** „Esprit des lois“ chapitre VII. Du principe de la monarchie.

*** Ez az, mit Laveleye közlött soraiban a „bourgeois“ szóva fejez ki.

A király kezdeményezési jogát a törvényjavaslatok tekintetében a legtöbb államban miniszteriuma által gyakorolja; * az az üdvös praxis fejlődött ki, hogy a legnevezetesebb és legjelentősebb reformok legnagyobb részét a cabinet initiativájából ** kelt törvények tartalmazzák.

Fontolóra véve pedig azt, hogy az ország közszükségletei iránt legalaposabban informált szerv eszerint a tulajdonképpi szerkesztője a kivánt ujitásoknak, a dolgok ily irányu fejlődését már ez oknál fogva is örvendetesnek kell találnunk.

A normalis eset, hogy a cabinet által benyujtott javaslat mindkét Ház által elfogadtatván, a Felség által, mint kinek előzetes beleegyezésével *** adatott is be, szentesittetik.

* Nem tagadható, hogy jó részben alapos némely ujabbkori iró (Arzens) idevonatkozó kifogása, miért nem adatik meg e jog alakszerüleg is a miniszteriumnak, mely azt érdemben gyakorolja? A királyi előzetes tudomásvétel fönnmaradása mellett is — ez inkább felelne meg a dolog lényegének, mint a rohamosan váltakozó kormányok által ugyanazon államfő nevében egymással esetleg homlokegyenest ellenkező javaslatokat nyujtatni be!

Formailag a kérdés odiumának egy tetemes része igy még mindig a koronára (elnökre) hárul s annak nimbusát csökkenteni alkalmas; az pedig annál inkább kerülendő, mert ily esetben legtöbbször, valósággal nem az igazi szerzőre hárul az!

A cabinetből fokozatosan önálló hatalmi szerv lett; az ellenkező látszatát föntartani a „személyes" régime idejéből visszamaradt alakszerüségekkel önámitás volna!

** Oly erős impulsust, mely a törvényjavaslatot a két Ház Scylláin és Charybdisein keresztülhajtani birja (whippers in!), annak ugyszólván csak a kormány adhat.

*** Ez az u. n. „előzetes szentesités", melyben kifejezésre jut, hogy a benyujtó miniszter e functiójában nem eredeti, hanem a király származékos jogán jár el.

Értelme, hogy a mennyiben a fejedelemnek a kérdéses javaslatra nézve el nem oszlatható aggályai vannak, már jó eleve megakadályozhassa a benyujtást s evvel a kedélyek felesleges felizgatását, feltéve, hogy a határozatot véglegesen szentesiteni nem hajlandó.

A miniszterium hatalmának ez átszármaztatott volta, „élősdisége" (Gladstone), melyet a modern közjogi iróknál is még hangsulyozva találunk, az alkotmányos praxisban egyre inkább veszit eme természetéből; a

Azon aránylag csekély számu törvényjavaslatra nézve pedig, melyet a parlament tagjai kezdeményeznek, a kormánynak módjában áll az elfogadást pártja segélyével meggátolni, a mennyiben annak sanctióját a koronánál kieszközölni nem remélheti.

Ha e törekvésében kudarczot vall, állását elhagyni kénytelen; a koronának, ha engedni nem hajlandó — még egy utolsó expediens áll rendelkezésére: a Ház feloszlatása.

Az uj általános választásokból kikerült s a napirenden lévő kérdésre való különös tekintettel megalakult kamara fogja megadni a controversia eldöntésére a végső, nem appellabilis választ.

A hajthatatlannak maradó királylyal szemben, ha izlésének megfelelő kormány alakitására senki sem, vagy siker nélkül vállalkozik, bekövetkezik a lelépés a strict legalitas mezejéről.

Ennyire élére állitani nem szabad a dolgokat forradalmi állapot kitörésének koczkáztatása nélkül.

A veto mindezekhez képest jogos, politikailag szükséges, sőt parlamentaris szempontból is igazolt *lehet*: de csak a részletezett alapelvek szerinti gyakorlása esetén, nem föltétlenül.

Az államélet compromissumos természete aesthetikai hiányként tünhetik föl, de sajnos, mellőzhetetlen valóság.

V.

Ugyanezen nézpontok szerint birálandó el a parlament feloszlatása is.

A közjog a fejedelem jogositványai közé sorolja; a

parlamentarismus teljes kifejlődése korában pedig egyszerü történelmi reminiscentiává fog sülyedni.

A fejedelmi befolyás fentartására a törvényalkotásban e theoriára nincs szükség; erőteljes kidomboritása pedig félreértéseket szülhetne a „személyes" kormány értelmezése tekintetében.

Annyi azonban tény, hogy e szerve a modern szabadságnak eredetileg a monarchiák csápjaiból (Grote) fejlődött ki.

politika pedig constatálja, hogy e hatalom parlamentaris monarchiában, első sorban is a miniszterelnök kezében van.

Mint a vetonál, itt is a felmerült concret eset egyéni sajátszerüségétől függ az eszköz igénybevételének erkölcsi jogosultsága.

A nemzeti akarat fejlődése, „mely a parlamentben nyeri betetőzését" (Kuncz), fennakadást szenvedhet; különböző körülmények találkozása okozhatja, hogy a nemzeti szellem a maga hamisitatlan valóságában nem az országgyülésen, nem annak alsóházában jut kifejezésre.

A képviselet megfeledkezhetik a maga *szervi* minőségéről és *saját*, nem a köz véleményének zsarnoki keresztülvitelére törhet; vagy lehet, pártocskák, fractiók szerfeletti elaprózódása következtében egyöntetü cselekvésre, közös alap hiányában képtelen.

Lehet *hitelvesztett*, vagy, a mi jelenleg a legfenyegetőbb veszedelem, erkölcsileg *corrumpált*.

Mit jelent ez napjainkban, elképzelhető, ha fontolóra veszszük, hogy „oly korszakot élünk, melyben az aranyborjunak még fegyházzal nem fenyegetett alakja előtt mindenki porba borul." (Schmoller).

Kartellek, trustök, syndikátusok s más egyéb érdekszövetkezetek óriási arányokban terjeszkedve behálózzák az egész társadalmat; a közönséges világnézlet lazasága, támogatva korunk „realis" és „positiv" hajlamai által, könnyen elgondolhatóvá teszi a parlament tagjainak ily coalitiók által hatalmába ejtését.*

Önámitás volna ennek lehetőségét tagadni. *A legsulyosabb baj, hogy a közvélemény érzékenysége kezd ily esetekkel szemben csökkenni.* Pedig nincs társadalmunkban métely, mely ellen

* A materialismusnak a mindennapi életben való térfoglalása (ezt természetesen nem szigoruan mint philosophiai rendszert értve) a leghatásosabban egyengeti a talajt a corruptio fekélyének tovaterjedésére.

Ilyen symptomákról tett emlitést a napisajtó 1902 tavaszán, az Észak-Amerikai Unio képviselőházára nézve, a dán Antillák küszöbön álló eladása alkalmával.

elszántabban kellene küzdenünk, mint ez erkölcsi depravatio ellen! Ez a lét vagy nemlét hamleti kérdése.

Csak ezzel vet számot az alkotmány, midőn módot akar nyujtani arra, hogy hasonló, bár enyhébb esetekben is, az igazi közvélemény napfényre jőjjön, rendes medrében felszinre jusson.

A feloszlatás az a „szabályozó készülék“, mely hivatva van a parlamenti felfogásnak a nemzet hamisitatlan akaratával való congruentiáját, uj általános választások elrendelése által, teljes bizonyossággal megállapitani.

Az alapelv, melyhez képest e felségjog gyakorlandó, annak czéljából közvetlenül folyik: ez intézkedés tehát csakis akkor vehető foganatba, ha bármely oknál fogva alapos aggály merül föl a fentebbi akarat összhangzásra* nézve, vagy pedig a parlament eredményes munkára, más okoknál fogva képtelen.

Ez apparatus őre a király.

Az összes társadalmi rétegek fölött messze kimagasló állása, a szakadatlan folytonosság (rex non moritur!), mely annak különös charakteristikonja, anyagi helyzetének rendkivülisége és biztositott volta: arra praedestinálják, hogy azon emelkedett szinvonalról, melyen tartózkodik, a parlamentarismus vizeinek zavarodását legelőbb észlelheti.

Mint minden egyéb, ugy e főfontosságu kormányzati tény is kizárólag a miniszterium közreműködése mellett gyakorolható.

Bagehot a miniszterelnök tanácsában látja a jog helyes gyakorlásának főbiztositékát; a kisérlet nem sikerülte esetén ugyanis a kormány feje lesodortatván a hatalom polczáról, e körülmény valószinüleg ez elhatározó lépés nagyobb megfontolására fogja késztetni!

* Az akaratösszhangzás kifejezése tulajdonképen két alanyt tételez fel; mivel pedig itt csak az egységes nemzetszemély akaratáról lehet szó, melynek a parlament csak conventionalis szövegezője, a használt szó elvileg kifogás alá esik; tényleg csak átvitt értelemben, hosszadalmas körülirás mellőzéséért használom.

A király személyes felfogásának tér itt is nyilik; de a spatium, melyben az mozoghat, tulajdonképpen a helyzet diagnosisának megállapitása és a lehető következmények mérlegelésére van szoritva, minden autoritativ elem kizárásával.

Melbourne whig-minisztériumának esete IV. György alatt, midőn Peel interimistikus kormánya prosperálni nem tudott, világos példája a feloszlatási jog helytelen gyakorlatának; ugyanaz a többség került vissza a parlamentbe és a korona kénytelen volt elbocsátott miniszteriumát kegyeibe visszafogadni.*

A feloszlatás a koronának leghatalmasabb fegyvere, melylyel az alsóházra hathat; erős impressiót kelt, tényleges alkalmazás nélkül is, már ez eszköz igénybevételének puszta sejtetése, kilátásba helyezése is.

A főrendiház a tömeges peer kinevezéstől, az alsóház a feloszlatástól rendesen visszariad; ott az exclusiv szellem, itt az uj választások esélyei-e e modus procedendinek a kormány által való kilátásba helyezése esetén, kijózanitó hatással lehetnek a kamarára, ha netalán komolyabb munka hiányában, a cabinetnek szeszélyeivel nehézségeket, folytonos interpellátiók és egyéb, különösen napirend inditványokkal, alkalmatlanságot okoz.

Nem szabad azonban felednünk, hogy a peerschub,** ugymint a feloszlatás is bizonyos értelemben mindig *gyógyszerként fogható fel:* nagy gond forditandó azért az alkalmazás időpontjának és az esetek számának megállapitására, mert különben a kedélyek, ha a szükségesnél gyakrabban folyamodnak e hathatós eszközhöz, elvesztik lassankint a fogékonyságot iránta s ugyszólván hozzáedződnek e lehütési processushoz.

A jogos alkalmazás képzelhető eseteit taxative felsorolni alig lehetséges; a fejedelmi belátás dolga, hogy elbirálja,

* Melbourne és cabinetje teljesen egyetértett a Ház többségével; egyébként sem forgott fenn ok elbocsátására; a király azonban időközben a tory-párt elvei felé hajolván (Todd I. k.), Althorp kiválásának ürügyül felhasználása mellett, az ügyek vezetése alól önkényesen fölmentette.

** Megfelelő rövidségü magyar müszó hiányzik.

vajjon a miniszterelnök feloszlatási kérelmének helyt adhat e; felmerültek-e oly symptómák, melyekből alaposan lehet arra következtetni, hogy a parlament a nemzeti gondolkozás folyamatát téves irányba terelte?

Oly jelenségek, mint a költségvetés, ujonczjutalék kiállitásának megtagadása, a korona felfogása szerint az országnak közjava ellen irányuló javaslatok elfogadása, az osztály-törvényhozás, (Stuart Mill legnagyobb aggálya) önmagukban véve alig — csak akkor indokolhatják e végső eszköz alkalmazását, ha attól a körülmények gondos mérlegelése alapján, a helyzet jobbrafordulását is bizvást remélni lehet.*

Válságos időkben előre ki nem számithatólag előfordulhat, hogy az egész birodalomban constatálható agitátió, vagy más külső események, oly izgatott hangulatba hozzák a lakosságot, melynél fogva a régi parlament megtartása még mint kisebb rossz mutatkozik, legalább ideiglenesen.

A politikai raisonnak kell a fejedelem és tanácsosai gondolatmenetét sugallania; az ő itéletükre bizvák a nemzet vitális érdekei, nekik kell eldönteni tudniok azt, mikor lesz valószinüleg a feloszlatás „medicina peior morbo?“

Parlamentáris elv, hogy a fejedelem a bizalmát biró cabinet feloszlatási kérelmét teljesitse; de éppen, mivel e tétel nem jogszabály, csakis a koronának egészen tárgyilagos, minden arbiträr elemtől lehetőleg ment vizsgálódása után történhetik meg.

Az alkotmány (parlamentarismus) szelleme az egyuttal, melyből következik, hogy a feloszlatási jog a legtöbb esetben egyszeri használat után consumálva van; ismételt kisérletek, bár formai korlát erre nézve nincs, a dolog természeténél fogva nem engedhetők meg, bár itt is lehetnek teljesen kivételes körülmények, melyek azt indokolhatnák.

Apodiktikus bizonyossággal a parlamentarismusnak egyáltalán csak főelveit, alapeszméit lehet enuntiálni; a részle-

* Indokolt pl. a feloszlatás, ha a fejedelem a közvéleménynek a a parlamenttel ellentétben, bár lassu, de határozott megváltozását véli észrevehetni.

tekben már gyakori kivételekkel találkozunk az általános szabályok alól, melyek legnagyobb része azonban csak formailag az s lényegileg csupán megerősiti az eredeti szabályt, mint ugyanazon főelvnek logikai folyománya.

Igy a Ház feloszlatása normalis körülmények közt inparlamentárisnak tünhetik fel első pillanatra, ha a cabinet az uralmon levő párttal meghasonlott;* mindamellett nincs kizárva, hogy az uj többség a kormányt támogatni fogja, ez által bizonyságot téve arról, hogy a korona és tanácsa helyesen diagnostisálta a helyzetet.

Ilyenkor a parlamentarismus eredeti főelve — a nemzeti önrendelkezés eszméje — valósul meg csupán, e látszólagos kivétel esetében is.

VI.

A király, mint ki socialis tekintetben annak non plus ultráját elérte, mi emberileg elérhető, ugyszólván e helyzeténél fogva van arra utalva, hogy egyéni ambitióját birodalma egyetemes javának emelésében lássa, mert hiszen tisztán személyes czélok a fentebbi oknál fogva alig lebeghetnek előtte.

A kinek semminemü érdeke koczkán nem forog, az képes a legnagyobb tárgyilagosságra.

A társadalmilag elérhetetlen magasságban élő király tehát az, ki saját és dynastiájának már puszta létezésével is, mint az államéletben küzdő, versengő pártok felett álló, meg nem ingatható fix pont, *e harczok mérséklésére a legüdvösebb befolyást gyakorolhatja.*

A parlamentarismus a pártélet alapján épül fel; e kettő elválaszthatatlan egymástól; s épen a köztük létező kölcsönhatásnál fogva lehet a pártküzdelmek tultengése, elfajulása a parlamentarismus lényegére nézve határozottan félelmetes.

Eléggé ki nem domboritható, nem értékelhető előny azért, ha az egymással küzdő pártok e harczaikban, operátióik-

* Egyszerüen azért, mert hiszen a parlamentáris elv az — hogy a cabinet hozassék összhangba az alsóházzal és nem megforditva!

ban, egy oly ritka erőt repraesentáló tényezővel is számolni kénytelenek, mely az egymást felváltó pártélet tengerárjában megrendithetlen sziklaszigetként áll, mint a folytonosság és állandóság élő symboluma!

Nagy és nem egy kiváló iró* által constatált veszély, hogy a pártélet hullámai elboritanak mindent. Megtörténhetik, hogy a kisebbségek existentiájok feltételeiben támadtatván meg, kiirtatnak; független hatalmak, mint különösen a biróságok (Coke) az uralkodó parlament jármába hajtatnak. A nemzet látszólag csak a kormányon levő többségben él.

E veszedelem elháritására nincs alkalmasabbb szerv, mint az örökletes fejedelem.

A választott király lényegileg maga is pártember; e missiót tehát alig vagy igen csekély sikerrel teljesitheti.**

Történelmi multtal biró dynastiák e téren megbecsülhetetlen szolgálatokat tehetnek.

A pártokban természetüknél fogva rendszerint észlelhető bizonyos tulzási hajlam; a felszines parlamentarismusnak amaz alaki elve, hogy a kormány a mindenkor uralkodó alsóházi többség szellemében vezesse az ügyeket, magában véve is fölötte alkalmas arra, hogy a hatalom birtokában lévő párt tagjai, mint „beati possidentes" összes erejöket mindenekelőtt a párt organisatiója és bármely eszközzel minden áron való fentartására concentrálják. Ez az, t. i., melylyel uralmuk jogosultságát, erkölcsileg is igazoltnak feltüntethetni vélik, azt a látszatot erősitvén meg, mintha a nemzet közvéleményét fejeznék ki.

A kisebbség védelme a többségek zsarnoksága ellen igaz ugyan, első sorban az uralkodó közszellem által történik leghathatósabban; mindazáltal, főként oly országokban, hol a politikai szabadság érzete csak kezd mélyebb gyökeret verni, a minoritást védszárnyai alá vevő monarcha alig pótolható szolgálatokat tesz népe javának.

* Lásd Bucher „Der parlamentarismus, wie er ist".

** Schvarz Gyula („Elemente der Politik.") nem is tekinti monarchának; s valóban csupán formailag az!

Ez az oltalom a korona részéről, igen természetesen, nem a fejedelmi pártatlanság rovására, de szigoruan a tárgyilagosság korlátai közt történik; jellege éppen e minőségéből folyik; nem foglalja magában a monarcha csatlakozását egy bizonyos határozott irányhoz — csak megakadályozását oly rendszabályoknak, melyek a nemzet létkereteibe illeszkedő parlamenti minoritás tönkretételére czéloznak.

Ez az a pont, melynél az örökletes egyeduralmi államforma föltétlen előnyben van a köztársaság fölött; föntebb körülirt szerepében bármely erélyes elnök is alig érhetné utól, az ehez szükséges praedispositiók hiányában.

Röviden áttekintve az érintett kérdéseket, az eredmény, mely innen kifejthető, minden bizonynyal erős czáfolata azon felfogásnak, mely a monarcha tisztét a parlamentarismusban illusoriusnak, precär értékünek tünteti fel.

Tekintetbe véve befolyását a törvényhozó hatalomban, nyomatékát a végrehajtóban — lehetetlen megtagadnunk functiójának *érdemleges* voltát.

A különbség azonban, mely a régi absolut — és napjaink parlamenti fejedelmei közt constatálható, sokkal jelentékenyebb, semhogy azt Thiers hires nyilatkozata „Le roi règne, mais il ne gouverne pas“, kellőképpen kifejezésre juttathatná.

Valamikor a monarcha akarata a maga teljes közvetlenségében érvényesült; ma csak akkor, ha az arra rendeltetett, nem mellőzhető alkotmányos szervek uralkodójuk felfogásához hozzájárulnak.

Egyenes kényszer pedig reájuk nem gyakorolható; a nemzet politikai vezérei (miniszterek) a királyi parancs felmutatása, vagy bebizonyitásával, felelősségüket ki nem kerülhetik.

A korona szükségképpeni ráutaltsága alkotmányos tanácsadóira s a kötelesség, hogy mások kikerülésével, minden kormányzati ügyben éppen őket vegye igénybe, *a királyi akaratnak nem magában véve, hanem csupán indokainál fogva való érvényesülését eredményezi.*

A valóságos hatalom és befolyás, melyet ehez képest az államfő gyakorolhat, egyenes arányban áll a feladatra való

rátermettségével. Nincs egyáltalán akadálya annak, hogy a fejedelemnek az évek hosszu során át szerzett tapasztalatai, az ügyek intézésében való gyakorlata, a benne felhalmozódott politikai bölcseség ne érvényesülhessen; sőt azon nimbusnál fogva, mely a koronát övezi, igenis könnyen törhet utat magának! A hol pedig ez lehetséges, árnyékfejedelemségről, avagy arról, hogy a parlamentarismus elvi ellentétben áll a monarchikus principiummal, nem lehet szó.

E rendszer csak arra czéloz, hogy módjában legyen a nemzetnek sorsát önalkotta törvények alapján, egyéniségének megfelelő szellemben intézni.

A király is hozzátartozik az államszemély szervezetéhez, melynek egységet, erőt, eszméjének láthatóságot kölcsönöz; az önmagában a nagytömeg előtt homályos államfogalmat megtestesitve, ez által az ahoz való ragaszkodás érzelmét kelti fel és ápolja abban!

Mindezen, felvilágosodott korunkban sem kétségbe vonható előnyöket a parlamentarismus nem kivánja semmivé tenni, holmi abstract „egyenlőségi" czélok kedvéért; sőt ellenkezőleg, értékesiteni akarja azokat a „haza", mint az államnak egyszerü synonymje érdekében.

A mit megszüntetni kiván, — az egész vonalon, — az csupán a nyers egyéni önkény uralma, az indokokkal támogatott, hathatós érvekkel megvédhető *meggyőződés fölött*, melynek alanya a jelenben már hasonlithatatlanul intensivebb közéletet folytató egész gondolkodó nemzet, végleges és conventionalis kifejezője a parlament.

A királyi méltóság és hatalom a korszellemhez képest átalakult; activitása jelentőségében meg nem csökkent, fenkölt missiója fennáll: annak csupán alakja szenvedett a küzdelemben látszólag vesztes félre is jótékony reformatió által, változást.

A monarcha hatalma régebben szabályozatlan folyamként ki-kicsapott medréből; az ebből származó kárt, veszélyt alkotmányos gátakkal s még inkább a civilisatió uj szellemével kellett megszüntetni.

A korona valamennyi u. n. anyagi felségjogainak gyakorlási terén — kifejlett parlamentarismus mellett, a mellérendelt alkotmányos szervek közreműködésére szorul; egyrészt a történelmi fejlődés, másrészt a dolog természete, az ügyek vezetése, intézésében az illető factoroknak különböző módon és hatálylyal való érvényesülését eredményezi; mennyire hatolt keresztül mindeddig a parlamentarismus ez ügykörök némelyikében, főleg a kül- és hadügyekben, annak szemléltetését főbb vonásokban, a továbbiak folyamán fogom megkisérleni.

II. FEJEZET.

A felsőház állása a parlamentarismusban.

I.

A modern állami élet főszervei között az u. n. „első kamarák“ * a XIX. század társadalmi átalakulása, gazdasági reformjai alapján megváltozott helyzetet foglalnak el.

Az értelmiségben, vagyonban, erősen emelkedő középosztály diadalmas előrenyomulása, melyet napjainkban a nép alsóbb rétegeinek hasonló tendentiája követ, — egyre fokozódó sulyt adtak az alkotmányi élet ama tényezőjének, mely eredetét, alkotásának, szervezetének módját illetőleg a tért hódító sociális elemekkel a legszorosabb contactusban volt.

Bármily jogosultak legyenek is mindazon tudományos distinctiók, melyek az állami és társadalmi élet elvi különbségét domboritják ki, empirikus bizonyossággal állitható, hogy általában véve valamely társadalmi osztálynak e kétirányu szerepe között határozott kölcsönhatás, sőt rokonság létezik.

Emelkedés vagy hanyatlás az egyikben vagy másikban, rövidebb vagy hosszabb idő mulva, de ugyanazt az eredményt idézi elő a politikai, illetőleg társadalmi téren is.

Az az ellentét, melyet a theoria az egoistikus indokokból kiinduló társadalom és altruistikus életelvü állam között

* Angliában „második“.

felállit* — a reális életben áthidalásra talál; a physikai egyed természettörvénynél fogva, ugy önmagában egy egészet, mint alkatrészképpen nemzetének egy atomját képezvén, alaptehetségeiben, működésében soha, vagy legalább igen ritkán fogja társadalmi önző, vagy nemzeti önfeláldozó jellemét a maga egész tisztaságában kimutatni. Miből ismét világos, hogy az ember charakterét alkotó tulajdonságok szerves kapcsolatánál fogva, bármely irányban bekövetkező változások mindkét téren éreztetik hatásukat.

Azt a fölényt, melylyel a főrendek még csak rövid félszázaddal ezelőtt, sociális tekintetben birtok, műveltségük, vagyonuk következtében, — mint *kizárólagos* birtokukat — elveszitették.

A politikai vezetés, mely minden közületben e két attributumhoz van többé-kevésbé kötve, e tény direct folyományaként mindenütt, hol az észlelhető volt — kisiklott az eddig — erre egyedül alkalmas kezekből.

A souverainitás Aristotelés szerint felülről lefelé, az államfőtől az alnépig, lassu progressióban terjed; az alanyoktól, melyek eddig birták, formailag nem vétetett ugyan el, de másokkal közössé tétetvén, azok viszonylagos veszteséget szenvedtek.

Súlyuk ezentul csakis akkora lesz, mint a milyet maguknak activitásukkal a nemzeti életben kivivni birnak.

A monarcha és rendek közt lefolyó alkotmányos küzdelem nem volt az egyedüli, melyet az absolutismusból kibontakozni akaró XVIII. és XIX. században végbemenni látunk.

Jóformán párhuzamban vele, de a legtöbb esetben azt időrendben követőleg folyik a harcz az ország főrendei és közrendje, illetőleg az annál is alsóbb nép között.

E hosszu, kiméletlen tusákban előbb a korona vesztett tért, utóbb a főrendüek győzettek le; e tényt pedig a modern államok legnagyobb része, a mennyire ezt annak természete megengedte, élénk sietséggel iparkodott alkotmány levelekben,

* A mely ellentét kifejtése az eszmék tisztázása és szigoruan tudományos analysise szempontjából föltétlenül szükségesnek mondható.

vagy legalább egyes reformtörvényekben mielőbb jogi alakba foglalni.

E helyzetnek figyelembe, sőt alapul vételével a *mai felsőházak legtöbbje* ugyanazon kényszerüségnél fogva látja magát mai relevans bár — de többé nem döntő szerepére utalva, mint a király.*

A tényleges erőviszonyok helyes mérlegelésén alapuló belátás az örökletes főrendeket magában foglaló felsőházakat arra az önmérsékletre, tartózkodásra inti, mely azok mai functióját általán jellemzi.

A parlamentarismus a valódi nemzeti akarat érvényesülését követeli; a mily mérvben ennek kimunkálásában részt venni tudnak, oly mértékben lesznek az állami személy igazi organumai.

A tények ereje az első kamarát a fentebb körülirt szerepre utalja; az irányelv tehát, melyet egy ily Ház eljárásában követhet, más mint a *concessiók politikája*, nem lehet.

Feltéve azonban, hogy a dolog csakugyan igy áll, fölmerül a kérdés, vajjon ily körülmények között nem illusorius-e az örökletességi elv alapján szervezett főrendiházakat egyáltalán föntartani?

Elfogadva az elvet, hogy az állami erő és tekintély valóságos és egyedüli centruma a második kamarában keresendő, nem hiba-e a nemzet jogi — amugy is eléggé complicált szervezetébe egy létjogosultságát már elvesztett alkatrészt beékelni?

Valamint a jelenkor hadmüveleteiben, ugy az alkotmányi életben is a lehető legegyszerübb eljárás, a lehető legkevésbé bonyolult szervezet ér csak igazán valamit; fölösleges részek interpolátiója már határozottan koczkára teszi az egész organismus állandó, rendszeres működését.

A felsőházak föntartásának kérdése szintén par excellence politikai kérdés; a tételes közjognak keretén ily szempontból felfogva, kivül esik.

* Azok t. i. hol az ország főnemessége születési alapon foglal helyet, mint az összes főrendi létszám túlnyomó része.

Mindazon érvek sorában,* melyek a két kamarás rendszer mellett egyáltalában fölhozhatók, a Stuart Mill által legsulyosabbnak tartott az, hogy ily módon a külömben egyedül álló második kamara mindenhatósága akadályoztatik meg.

S valóban, ha megengedjük is, Bagehottal, hogy forradalom ellenében oly erőt nem képvisel, melyre a korona és főnemesség bizton támaszkodhatnék: annyi tény, hogy puszta létezése által előmozditja a királyi méltóság plausibilitását a közvélemény előtt, mint közvetitő fél a nép és fejedelem között s a mi fontosabb, — ha nem is leküzdhetetlen, de megállapodott korlátként áll az alsóház hatalmi törekvései, terjeszkedési nisusa előtt.

A társadalmi tagoltság a felsőházak történelmi megalakulásának magyarázatát nyujtja, mig a hatalom két tényező közt való megosztásának szüksége, mint fő érv, azok jelenlegi létjogosultságát bizonyitja.**

Monarchiában eszerint éppen ugy, mint köztársaságban, az államszemély lelki alkatán felül a hatalomnak egy kézben, az alsóházban való concentratiojától félelem az, mi e bifurcatió eszközlésére inditja az alkotmányozókat.***

* Rendesen emlitettnek: I. A tárgy behatóbb megvitatása két forum által. II. A traditio, a történelmi jogok tisztelete, a korona védelme. III. A forradalom elleni óvszer.

Kuncz (Nemzetállam) a következőkép szemlélteti a két kamarás rendszer szükségét és a Házak feladatkörét: „Miként az egyes emberben, ugy a nemzetben is mint személyes egységben a teljes gondolaterő kifejlődése és érvényesülése végett kettő szükséges: egyfelől az érzelem által áthevitett gondolatszárnyalás, másfelől az ennek eredményeit biráló hideg megfontolás. E kétféle gondolkodásnak nemzeti szervezete a két kamarai rendszer“.

Evvel ellentétben Concha (Politika, 440. l.) igy fejti ki álláspontját: a törvényhozó szervnek több részre válása nem az állam természetéből folyik, a mely lényegében csak egy alapirányt követhet, a melynek csak egyféle akarata, akaratának pedig csak egy kimunkálója, szerve lehet. De igenis következik az a társadalom szervezetéből, a mely különböző osztályok, rendek egésze és egészséges állapot mellett méltányos compromissuma.

** Főképp köztársaságban.

*** A nemzetek eddigi politikai története is inkább a kétkamarás rendszernek kedvez; a régi Hellasz gerusiája — Róma' senatus-sa, az egy-

A parlamentarismus szempontjából mérlegelvén a felsőházak állását, külömbséget kell tennünk közöttük először ahoz képest, *milyen elv. alapján vannak tulnyomólag szervezve, másodszor pedig, hogy a választás utján megalakult senatusok az államfők által feloszlathatók-e, vagy sem?*

A kormánytól (illetőleg alakilag a fejedelemtől) való függés mérve, továbbá ama kapcsolatnak szorossága, mely a felsőház és az állampolgárság bizonyos szélesebb rétegei között fennáll, lesz határozó arra nézve, hogy az illető államban a főrendiház vagy senatus az alkotmány, helyesebben az állami élet mérlegében — milyen nyomatéku?

A mai képviseleti rendszer az egyetemesség elvén épülvén, kétséget nem szenved, főként az állam személyiségének elvéből kiindulva, hogy a nem választásból kikerült kamarák is az egész nemzet gondolkozásának, akaratfejlődésének organumai s nem csupán valamely rendi, tehát részleges érdeknek ügyvivői.

Az alap ennélfogva, a melyen a két Ház áll, a szervezet eltérő volta daczára, bizonyos fokig közös.

A parlamentaris kormányzatban valamely állami tényező jelentősége ahhoz képest itéltetvén meg, mennyire áll módjában saját felfogásával az állam hajójának irányitására a többi factorok mellett behatni, az itt közvetlenül felmerülő kérdés, mely megvilágitást igényel, azon kölcsönhatásé, mely az első kamara és az állam tényleges kormányosa — a cabinet — között fennáll?

A typikus történelmi alkotmánynyal biró országok, mint Anglia és Magyarország főrendiházaiban a születési aristokratia dominál; a kérdés tehát oda reducálódik, hogy ez elemek jelenben mekkora befolyást képesek gyakorolni a kormányra,

kamarás rendszernek rövid időn belül elejtése ott is, a hol meghonosult (igy Francziaországban kétszer), inkább a kétkamarás mellett bizonyitanak.

Egykamarás rendszert találunk jelenleg Európában: Szerbiában, Bulgáriában, Görögországban, továbbá Németország néhány kisebb államában. Norvégia átmenetet képez a kettő között.

illetőleg viszont annak részéről milyen foku nyomásnak lehetnek kitéve?

Napjainkban mi sem függetlenit annyira minden irányban, mint a vagyon; az ennek birtokában lévő főnemesség igen természetesen, rendkivül kedvező anyagi helyzeténél fogva, sem a cabinet, sem más állami hatóságokkal szemben — oly kisértéseknek, mint a képviselőház tagjai — kitéve nincs.

Nem választás utján nyervén felsőházi tagsági jogait, meggyőződését minden angol lord vagy magyar mágnás a legteljesebb önállósággal juttathatja kifejezésre, tekintet nélkül valamely választó kerületben észlelhető hangulatra, vagy megbizóinak, bizalmi férfiainak, pártja oszlopainak felfogására, esetleg magánérdekeire.

Itéletét local patriotismus,* személyes, ki nem elégitett ambitio, hivatali befolyás, a pártsajtó magatartása, nem módositja, el nem homályositja oly könnyen, mint esetleg az alsóház tagjaiét.

Helyesen domboritják ki a Lordok Háza szerepének megitélésénél egyes ujabb irók, hogy „a társadalmi megvesztegető érintkezés"-nek a főnemesség nem tárgya, de alanya lévén, e réven önállósága nemcsak, hogy koczkáztatva nincs, de sőt ez leghathatósabb módja az általa gyakorolt befolyásnak!**

* „Mein Hemd ist mir näher, als mein Rock", a svájczi cantonalis „local feeling" jelszava.

** Bagehot idézett művében találjuk ez éles megfigyelésről tanuskodó passust: „The House of Lords, as a body, is accessible to no social bribe. And this, in our day, is no light matter. Many membres of the House of Commons, who are to be influenced by this its most insidious sort. The conductors of the press and the writers for it are worse, at least the more influential who come near the temptation; for „position," as they call it, *for a certain intimacy with the aristocracy, some of them would do almost anything, and say almost anything.* But the Lords are those who grive social bribes, and not those who take them. They are above corruption because they are the corruptors." (112. lap.)

Ehez járul az anyagi helyzet direct következményeként az idejük felett való teljes rendelkezés, mely őket a régi szabad görögök és rómaiakéhoz hasonló körülmények közé juttatja, kik a rabszolgák tevékenysége által a gazdasági munka gondjai alól felmentetvén, ráértek az Agorán és Forumon összegyülekezve az emberi és állami élet nagy problemái fölött gondolkodni, elmélkedni.

Az érdekszövevények hálóiból jórészt kibontakozva — a társadalmi helyzetük által teremtett magasabb — s ezért egyuttal tisztább, de hüvösebb légkörből is, szenvedély és elfogultság nélkül, teljes higgadtsággal itélhetik meg a parlament alsóházában kezdeményezett kérdések mibenlétét, annál inkább, mert hisz ezek a dolog érdemének lehetőleg teljes kifejtése után, quasi döntésre érett stadiumban kerülnek szinök elé.

A születési aristokratia, mint az a társadalmi osztály, mely a családi történetben leginkább összeforr az egész nemzet közös históriai traditióval, oly nagy közérdekek iránt, melyek nem csupán a jelenkor nemzedékének javára szolgálnak, sőt ezt a jövő érdekében csupán megterhelik, a leginkább fogékony; az egyénnél magasabbrendü egészek, család, nemzetség, nemzet — eszméje gondolkodásában mélyebb gyökeret vert; látköre átlag szélesebb, ideálisabb czéloknak, melyek megvalósitása egy emberélet folyamán nem remélhető, könnyebben megnyerhető; a gondolat, hogy az egyéni lét csak egy lánczszem a család, egy elenyésző parány a nemzet életében, inkább meghonosodhatik ott, a hol az elődök dicső példái állandó eszményként lebegnek az utódok lelki szemei előtt!

Korunknak, sajnos, amugy is jellemző vonása a tulságosan kifejlett individualismus.

A physikai egyed életén tul nem emelkedő, csak annak, a mi e bámulatosan elenyésző kicsinységü keretbe befoglalható, értéket tulajdonitani hajlandó felfogás, mely philosophiailag alacsony gondolkozásmódra mutat, a születési aristokratia körében az alsóbb nép rétegeinél erősebb ellenhatásra talál; a szükkeblü, önző világnézlet, mely csak az egyén rövid életében még elérhető eredményért, haszonért bir lel-

kesedni, ez az „Aprés moi le déluge"-féle irány a vérségi aristokratiánál, traditiói következtében annyira tért nem hódithat; államibb, mert önzetlenebb, önfeláldozásra hajlóbb lény az, mely családja, rokonsága, továbbá nemzete nagy érdekei iránt, függetlenül azoknak saját egyéniségére való közvetlen visszahatásától, érdeklődni, lelkesedni és azokért tenni bir!*

E tulajdonságok érvényesitése minden államférfiui számitásba beveendő.**

A parlamentarismus ezt nemcsak, hogy ki nem zárja, de sőt tért nyit amaz erkölcsi befolyásnak, melyet a fentebb ismertetett szellemben ható főnemesség gyakorol.

A felsorolt előnyök, melyeket ugyan igen jelentékeny mérvben csökkent a főrendiek részéről tapasztalt közöny, szorgalom, sőt ismerethiány az államügyek intézésében, a mint azt a legkiválóbb politikai irók is felpanaszolják, megfoghatóvá teszi annak a hatalomnak még jelenben is kiterjedtségét és intensivitását, melyet az örökletes aristokratia természetes sulyánál fogva gyakorol.

A legtöbb tételes alkotmányi rendelkezésben a két kamarának jogköre elvileg egyenlő; tisztán közjogi alapon fejtegetve a kérdést, az első kamarának inferioritása nem is mutatható ki.

Sőt még, ha tisztán politikai tekintetből fogjuk is fel a dolgot, az első pillanatra nehézségek mutatkoznak; mivel igazolható a mindennap szemmel látható külömbség a két Ház szerepében, ha a közjog egyenlő jogkörrel ruházta fel mindkettőt, a politika pedig a felsőházban éppen ugy lát képviseletet, mint a választásból származott kamarában?

S valóban tagadhatatlan, hogy lehetnek esetek, midőn

* Ez azonban csak „cum grano salis" veendő; a családbeliek kifelé rendszerint erős önzést mutatnak s az aristokratia exclusivitása bizonyos irányban az általánositástól való visszariadás következménye.

A szükkeblüség csak a családon belül, ennek érdekeivel szemben tünik el; kifelé gyakran a legnagyobb ridegséggel párosulva jelenik meg!

** Kuncz „Nemzetállam 186. lap.

nem az alsó-, hanem a felsőház az, melyben a nemzeti akarat valóságos, igazi kifejezésre talál; megtörténhetik, hogy szorosabb az „ethikai azonosulás“ a nemzet és a főrendek, mint annak választott képviselői között.

Daczára azonban a kétségtelen lehetőségnek, mivel e probléma okvetlenül sürgős megoldást kiván minden előfordulható esetben, ezt pedig semminemü divinatio utján várni nem lehet, az ez irányban fenforgó aggályok esetén mégis és pedig *szükségképpen azon szervnek kell a döntő szót juttatni, melyre nézve mód van megállapitani, vájjon az ott kifejezésre jutott nézet az igazi közvélemény-e?*

Születési aristokratákból összealkotott Házban erre nézve semminemü conventionalis, valamennyire biztos mérlegelést engedő eszközünk nincs; a feloszlatás, mivel a tagok személyében ezáltal változás nem történik, czélhoz nem vezet.

A hol élethossziglanra szóló joggal foglalnak helyet az egyesek s a hol eszerint gyakran emberöltőkön át nagyrészt ugyanazon társadalmi viszonyok közt felnőtt, egyforma gondolkozásu * elemek szerepelnek, ott minden bizonynyal inkább feltehető, hogy az általuk képviselt nézetirány nem lesz annyira congruens az átlagos nemzetivel, mint az, melyet a rövidebb időközökben meg-megujuló egyenes, integralis választásból kikerült alsóház fejez ki.

Ez elválás a nemzet zöme által követett iránytól, ez elszigetelődés az államszemély testében, mely természetszerüleg disharmoniára is vezethet, egyébként csak valószinüség; de minden esetre olyan, melynek az eddigi tapasztalatok szerint is, eléggé positiv alapjai vannak.

Nem pusztán anyagi, hanem szellemi erő is volt az, mely az állampolgárság „társadalmi középosztály“ elnevezés alatt ismert részének az állam vezetésében a tulsulyt biztositotta; a kétkamarás rendszernek föntartása mellett is, mindazon tényezők, melyek a történelmi fejlődés előtt szemet hunyni s a tényleges állapot követelte parancsoló szükség

* Leginkább a nagybirtokos-osztály eszmekörével biró, annak sajátságait feltüntető főranguak.

elől kitérni nem akarnak. szükségképp kénytelenek az alsóház vezetését elfogadni.

Soha sem tévesztendő azonban szem elől, hogy a második kamara ezen praedominans állása bizonyos fokig mindig csak conventionalis; azon feltevésen alapszik, hogy a nemzeti érzés, gondolkodás, hivebb, közvetlenebb fejlesztője, kifejezésre juttatója.

Vajjon az a nem csupán eszmei, hanem valóságos egység az államszemély parlamenti szervezetében csakugyan fönnáll-e, annak hivatalos próbájául szolgálnak a kétség esetén elrendelt általános választások, melyek folyamán a nemzeti akarat megérlelődése világosabb körvonalakban észlelhető.

Ily kisérlet, próba, a főrendiház tagjaira nézve helyt nem foghat, a mennyiben kinevezett tagokból áll; ehez képest pedig, mindamellett, hogy elvileg épp oly rendeltetésüek, mint a képviselőházi választottak, a nemzeti akarat kimunkálásának befejezésében, ugyanoly nyomatékkal nem szerepelhetnek.

Ez okoknak consequentiáit, mint azt a koronára nézve az előző fejezetben láttuk, az állami élet egyéb főtényezőinek, ugymint a cabinet és főrendiháznak is, egyformán le kell vonnia.

II.

Bizonyos lévén eszerint az, hogy a cabinetet irányitó functiót a második kamara végzi, természetes, hogy a vérségi alapon szervezett főrendiház ugyanazt a jogot nem vindicálhatja magának; az ő actiója, melylyel a kormányra befolyást gyakorolhat, sokkal szükebb keretekben mozog.

Teljesen ellenkezőleg áll azonban a dolog a cabinetnek az örökletes aristokratia elve alapján megalakitott kamarára gyakorolható behatása tekintetében! Ez az a pont, mely a főrendiházaknak a szigoruan vett tételes közjog szabályai és a parlamentarismus rendszerében elfoglalt, egymással össze

nem hangzó helyzetét, a „peerschub*" intézménye által kiegyezteti.

Ez eljárás külsőségeiben nem más, mint a kormánynak kedvezőtlen hangulatu főrendiházi többségnek tömeges peer-kinevezések által kisebbséggé változtatása.

A szigoru közjog szempontjából ez intézkedés alig eshetik kifogás alá; az alkotmány betüje a koronának tartván fönn a főnemesi rang* adományozását, a mennyiben az így számbeli korlát nélkül kinevezettek az egyébként szükséges követelményeknek megfelelnek s egy politikai párthoz tartoznak, a cabinet felfogását hozzájárulásukkal a főrendiházban is diadalra juttathatják.

A „swamping of the peers", „fournée de pairs" ** műszavak alatt ismeretes fogás azonban a politikai elmélet szempontjából bizonyos aggályokra szolgáltatott okot, melyek el, vagy el nem oszlathatása nélkül annak megengedhetősége felett napirendre térni nem lehet.

Angliában, bár kétszer is volt rá praecedens,*** a vélemények e rendszabály alkalmazhatósága felől lényegesen eltérők; Lord Brougham, ki a gyakorlatban alkalmazta, utóbb ellene foglalt állást; Burgess pedig „Political science" czimü munkájában éppen nem tekinti elavult fegyvernek, igy nyilatkozván: „The cabinet may require the Crown to its liking

* A magyar korona országaiban a herczegi (?), grófi és bárói méltóság; Angliában: a herczegi (duke), őrgrófi (marques), grófi (earl), algrófi (viscount) és bárói rang. Japánban: (Princes) herczegek, (marquis őrgrófok, személy szerinti közvetlen részvételi joggal; 3. comtes (grófok), 4. vicomtes (algrófok), 5. barons (bárók), saját körükben való választás, tehát delegatió utján („Système représentatif au Japon" par Hisatsuna Furuya, Doctour en sciences politiques. Bruxelles 1899).

** Hazánkban a peerschub kifejezés használatos: ilyen nálunk még elő nem fordulván, megfelelő magyar műszó sem képződött erre nézve.

*** Először 1712-ben, hogy az utrechti békealkudozásokkal elégedetlen whig-párti főurak ellenállását megtörje, 12 uj tagot nevezett ki Anna királynő.

Másodszor 1832-ben került volna reá a sor; a tömeges peer kinevezéssel való komoly fenyegetés is eléggé hathatós fegyvernek bizonyult; a tényleges alkalmazás be nem következett.

and to dissolve the Commons and the Crown must give ear thereto and can now hardly be said to have the power to refuse!"

Gróf Andrássy Gyula a magyar főrendiház reformja alkalmával 1885-ben* világosan rámutatott arra, hogy e rendszabály (állitólag!) tulajdonképpen semmi egyéb, mint a törvényhozó testület egyik ága akaratának meghamisitása; s mint ilyen, oly erőszakos eszköz, mely a törvényhozó hatalom legfőbb követelményét, függetlenségét, veszélyezteti.

Örökös főrendü családok creálása, már magában véve is egyre inkább ellenkezni látszik a kor szellemével; mennyivel inkább esik kifogás alá uj mágnás familiáknak incidentaliter való alkotása s egy mulólagos politikai szolgálat jutalmának az összes későbbi nemzedékekre való kiterjesztése!

A felhozott első érv sulyossága elől nem lehet kitérni.

Valóban, ha a Házaknak egy a tanácskozás, *a szavazás pillanatában rögzitett* — kifejezésre juttatott, — mondhatni, — nyers akaratát véglegesen elfogadjuk állami akaratul, ugy a peerschub utján elkövetett erőszak semmi egyéb, mint a végrehajtó hatalom által a törvényhozó ellen elkövetett államcsiny.

A legnagyobb tévedés volna azonban a dolgot ugy felfogni, mintha a nemzetnek bármely ügyre nézve, mely szőnyegre kerül, azonnal véglegesen kész és a későbbiek folyamán sem változható akarata volna, melynek csupán kijelentésére van szükség!

Mint az egyes physikai személy, ugy az állam is, sőt lényegének complex voltánál fogva, rendszerint még hosszadalmasabban — deliberál; a gondolatok menete, az akarat fejlődési processus gyakran tetemes időt igényel, mig határozattá érlelődhetik.

E folyamat pedig, mi szintén igen figyelemreméltó körülmény, *semmiképpen sincs a Házak tagjaira korlátolva; a parlament falain kivül épp oly, sőt néha nagyobb intensivitással folyik a harcz; ugyanezen vitapontok körül forog a*

* Concha „Ujkori alkotmányok“ II. k. 262. l.

controversia, csak az alak tekintetében találunk bizonyos külömbségeket; belül a házszabályok, ügyrend által szabatositott formák között, kivül szabadabban mozognak az ellentáborok.

Belül, azt mondhatnók, respectáltatik (?) a genfi conventio és hágai egyezmény; kivül a jus fortioris annál kiméletlenebbül érvényesül.

Ily körülmények között uj tagoknak a Házba való bevitele nem az érett elhatározásra jutásnak akadálya, hanem előmozditójaként tünik föl; ez *alsóbbrendü, tökéletlenebb módja a főrendiház és külvilág között annyira kivánatos contactus létrehozásának, az elemek felfrissitésének* — mit egész terjedelmében a feloszlatás és uj választások által találunk megvalósitva az alsóházban.

Igaz, ez a forma, uj peerek tömeges kinevezése a kormány kérelmére a korona által — alakilag kifogásolható; nem tesz őszinte benyomást s mesterkéltnek látszik; ha azonban megfontoljuk, hogy a történelmi fejlődés postulatuma az alsóház irányának* az összes egyéb állami tényezők általi elfogadása, mindazon kérdésekben, melyekben a közvélemény világosan kifejlődött és állást foglalt: ugy *csak alaki correctivumot láthatunk ebben az eszközben,* mely a jogi szabályok merevségén van hivatva segiteni, *mivel ellenkező esetben,* a szigoru közjog szempontjából a két Háznak egyenlő hatalma lévén, *a közügyek folyama holt pontra jutna.*

Az a nézet, mely jelenleg a peerschubot, mint az alkotmány direct megtámadását látja feltünni, azon sarkalatos hibában szenved, hogy *a nemzeti akarat fejlődésének az egész nemzetben végbemenő processusát csupán a törvényhozó testület két házára szoritja;*** más szóval nem az ethikai, hanem az individualis államfogalomhoz közeledik kiinduló pontjában.

Szembeállitván a képviseltek millióit a képviselők aránylag csekély számu csoportjával — valódi és végleges közakaratul acceptálva a Házak pillanatnyilag kifejezésre jutott

* Mindig ama hallgatólagos feltétel mellett, hogy a nemzet valódi közvéleményének kifejezője.

** Lásd Kuncz id. m.

együttes határozatát, minden további vizsgálat nélkül — természetes, hogy a fentebb oly kitünő államférfiak által is kifejtett aggályokkal találkozunk.

E felfogást azonban a politikai tudomány már tulhaladta; a nemzeti akaratfejlődés az egész országban egységes, nem két külömböző, egymással többé-kevésbé párhuzamos processus; a kinek ugy tünik fel, az csak a dolgok merőben conventionalis alakját, de nem érdemét, lényegét, látja.

A parlamenti többség akaratának föltétlen elfogadása minden fentartás nélkül, az elméletben is veszélyes irány, mert az alaki igazságnak az anyagi fölé való emelését tartalmazza; könnyen a parlament mindenhatóságára vezethet s evvel a szám uralmára az erkölcs és belátás fölött!

Csakis addig fog tehát aggályosnak látszani az analysált rendszabály, mig tisztán merev, jogi kategoriákkal gondolkodunk; ezek kizárólagos segélyével más eredményre csakugyan nem juthatunk.

A parlamentarismus nézpontjából az előadottak figyelembevételével, a megoldás annál egyszerübb; praemissa: a nemzeti akarat fejlődését az összes polgárságban az alsóház helyesen vezeti; a főrendiház ellenkezőleg, bár a vezetést elfogadni tartoznék, ezt nem teszi; hogy tehát az állami, nem pusztán a kamarákban localisált akarat, mégis érvényesüljön, egy mechanicus eszközre van, tisztán alaki okokból szükség, melynek segélyével a közjogi formulát (a két Ház együttes határozata!) megmentve, a végleges eredményt megkapjuk. Örökletes aristokratiából álló kamarában ez a peerschub!

A politika tanitja a két kamara realis sulyának külömbségét; a közjogból hatalmi körüknek inkább egyenlősége értelmezhető: ez ellentét kiegyenlitésére más mód, mint ismét e tisztán alaki eszköz, nem áll rendelkezésre.

A peerschub alkotmányellenességét vitatók adósok maradnak azon magyarázattal, miként lesz lehetséges e nélkül eloszlatni a két Ház között támadt sulyos ellentétet! Erre semmiképpen sem kielégitő feleletet, ha mint Esmein, egyszerüen azt állitjuk, „... csak annyi bizonyos, hogy igy nem, de másként!“

Ez pedig nem valami oly másodrendü kérdés, melynek megoldását a pillanat sugallatától lehetne várni; ily ellentétek sokkal sulyosabb és vészesebb crisisei az államéletnek, semhogy azok fölött amugy könnyedén napirendre lehetne térni.

Tapasztalati tény, hogy demokrata tendentiákkal telitett korunkban, a főrendüek makacs oppositiója milyen arányu és irányu ellenhatást szül; a tömeg magatartása ilyenkor mily fenyegető mérvet, alakot ölt.

Bár az egyházpolitikai conflictus nálunk, a még mindig erősen aristokratikus jellegü Magyarországon, aránylag elég simán intéződött el, nem emelkedtek-e hangok mindamellett a főrendiház és specialiter a születési aristokratia ellen?

Nem került-e komolyan szóba a Lordok Házának eltörlése * Angliában a hires Home-Rule vita alkalmából?

Születési aristokratia alapján álló főrendiházakra különösen létkérdés az okos engedékenység, a parlamentarismus a közélet irányzására vonatkozó elvének elfogadása!

Ennek bölcs belátása az, mely a Lordok Házát is, mindeddig fentartotta a politikai élet nem csekély hasznára.

Mindettől eltekintve, az ellenkező nézet hivei logikusan a parlament alsóházának időközi feloszlatását sem tarthatják megengedett rendszabálynak, éppen oly esetekben, midőn *bizonyosan* más, a kormány által kivánt többség fog bejutni a választás után!

Ennyire pedig már csakugyan nem mehetünk a parlament privilegisálásában, noha az államélet mechanikus felfogása nem ritkán vezet ide!

III.

Az előadottakból világlanak ki a főrendiház parlamentaris helyzetének körvonalai.

A hol a „swamping of the peers“ rendszer alkalmazásának lehetősége, melynek szükségét fentebb kimutattuk,

* A „Mend or end“ mozgalom.

fönnáll, ott az első kamarának a cabinet révén az egész ország kormányzata szellemére gyakorolt behatása igen tetemes lehet ugyan — de nem mérvadó.

A miniszterium, melynek kezébe jelenleg az állam politikájának vezetése letéve van, sokkal jelentékenyebb módon képes befolyni a főrendiháznak magatartására e mindenesetre igen kivételesnek tartandó rendszabály által, mint a mily mértékben viszont ettől irányitó hatást nyerhet.

A peerschub bizonyára kissé drasztikus fegyvere a vele egybekötött inconvenientiák miatt, lehetőleg végső remédiumként veendő elő; alkalmazása többnyire erős visszahatást keltvén, az államéletnek csak oly kritikus pillanataiban alkalmazandó, melyek más megoldást nem engednek. *

Ez alapon nem szenved kétséget azon viszonynak minősége sem, mely a cabinet és főrendiház közt fennáll.

Az alsóházra közvetlenül, a közvéleményre közvetve támaszkodó miniszterium erősebb az első kamaránál.

Existentiája nem ettől, hanem a képviselők táblájától függ; annak bizalma és nem a főrendiháznak támogatása az ő sikereinek sine qua nonja!

Az alkotmánynak irott betüje nem, hanem annak szelleme annál határozottabban megköveteli, hogy a miniszterek politikai felelősségét érvényesitő forum, az előbb kifejtettek logikai folyományaként, nem a főrendi-, hanem az alsóház legyen.

A felsőház csak a közjog betüszerinti értelmezésének esetén vehető a másik kamarával coordinált tényezőnek; az igazi parlamentarismus mellett az nem éppen subordinált ugyan, de avval nem is egyenrangu factor.

Az eddig elmondottak leginkább Angliára s a Magyar királyságra állanak, mint a mely államoknak legaristokra-

* A születési aristokratia közmondásos exclusivitásánál fogva rendszerint még a tömeges kinevezés foganatba vétele előtt inkább felhagy az ellenállással, semhogy a maga körét uj, nem kedves elemekkel egy csapással erősen kibővitve lássa. (Dr. Lechner Ágost „Magyar közjogi jegyzetek.“)

tikusabb felsőházaik vannak; igen jelentékeny részben vonatkoznak azonban oly nemzetekre is, a hol ugyan nem a születés elvének alapján bejutó főnemesség, hanem a fejedelmi kinevezés révén beszármazó elem a tulnyomó.

Igy első sorban Itáliában, továbbá Ausztriában;* a főrendiház parlamentaris szerepe itt nagyjából analog; a tagok száma határozatlan lévén, a koronára nézve a kinevezendők tekintetében csak a törvényes kategoriák szemmeltartásának, a személyes érdemek mérlegelésének szüksége szab korlátot.

Természetes, hogy ily kamarák nem léphetnek fel azzal az öntudatos erővel, mely a teljes önállóság érzetének jellemző vonása; sürü kinevezésekkel rövid idő alatt megmásithatja a hatalmon levő kormány a Ház képét.**

Mint Palma*** helyesen kiemeli „. . . bár a törvény az állam első testületének nyilvánitja, az mégis csak az alkotmány invalidusait foglalja magában".

Az osztrák Herrenhaus pedig, minden előkelősége mellett is, mint azt annak rövid története igazolja, sohasem mutatott erőteljesebb érvényesülési törekvéseket.

Még kevésbé lehet azt elmondani a német birodalom „Bundesrath"-járól, melyre nézve egyébiránt még az is kérdéses, hogy működésének sulypontjára nézve tulajdonképpen törvényhozói vagy végrehajtó hatalmi tényező-e, avagy államfői szerv? †

Minden functiókörből jelentékeny részeket biz reá az alkotmány; igazi önállóságra azonban — e jogilag kiváló helyzete daczára — emelkedni soha sem tudott.††

A felsorolt államokban — Angliának csak ujabb parlamenti történetét értve — nem volt példa arra, hogy a

* Lásd Brusa, Ulbrich olasz, illetőleg osztrák közjogi munkáit.

** Lásd az egész kérdésre nézve M. Wells érdekes tanulmányát.

*** „Corso di diritto costituzionale" Firenze.

† Lásd Laband, Hänel, Gareis munkáit.

†† L. Dupriez „Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique".

Németországban a parlamentarismus mindeddig nem hatolván keresztül, e kérdés bővebb taglalására nem terjeszkedem ki.

elő, melyben minden fő államszerv a maga egyszerü és az alkotmányos küzdelmekben kifejezésre jutott önsulyával szerepel, de államférfiui inventió — erősen spontán, mesterséges intézkedések következtében, a forradalom által proclamált eszmények alapján!

Az 1875-ös franczia alkotmány nem csak általános elmélet — hanem a politikai opportunitás szempontjából is erős senatust kivánt; egyrészt, hogy mint mérlegelő, „közvetitő“ hatalom a második kamara és az elnök között kellő tekintélylyel léphessen fel a netaláni conflictusok elsimitásában, másfelől, hogy ily alakban és attributumokkal való felállitása által concessio nyujtassék a conservativoknak, kik a demokratia kihágásaitól, elfajulásától tartottak.

A bevallott czél: erős, öntudatos senatus — meglett; sőt azt mondhatnók, hogy erélyesebbet kaptak, mint óhajtottak, a negyven éves korhatár mérséklő intézkedése daczára.

Egyfelől, kiváltképpen a helyesen alkalmazott kétfoku választási rendszer, melyre annak szervezetét alapitották, másfelől azon rendkivüli terjedelmü közjogi jogositványok, melyekkel az alkotmány felruházta, megfoghatóvá teszik a magas szellemi szinvonalon álló franczia senatusnak a III. köztársaság idején tanusitott egyenjogusági aspirátióit.

A miniszterium politikai felelősségének kérdése a senatus előtt, volt azon ütközőpont, melyből a két kamara között éles összetüzés támadt.

Mindazon érvek, melyek örökletes és kinevezett tagokból álló főrendiházaknak a parlamentarismusban elfoglalt állását illetőleg, a második kamarával szemben észlelt inferioritására nézve — felhozhatók voltak, itt természetesen csak igen csekély mérvben alkalmazhatók.

Röviden, azt a körülményt, hogy a cabinet politikai felelősségre vonását, ennek megbuktatását bizalma elvonásával, az ily összetételü felsőházakra nézve, azoknak a kormánytól való függésével s avval okoltuk meg, hogy nincs mód annak constatálására, vajjon határozatukban igazán hiven lelte-e

kifejezését a nemzet közvéleménye: a választásból alakult senatusokra nézve ily terjedelemben felhozni nem lehet.

A franczia aktivpolitikusok nagyrésze tisztán közjogi alapon kivánta a felmerült kérdést megfejteni.

L. Bourgeois miniszterelnöksége alatt történt, hogy Ricard igazságügyminiszter a senatusban interpelláltatván, a kamara a miniszter eljárását rosszaló napirendet fogadott el, a nélkül, hogy ez demissionált volna.

Két nappal utóbb, mint azt Wellsben leirva találjuk, imposáns többséggel bizalmi szavazatot nyert a kormány a képviselőháztól, mi azonban meg nem akadályozta a senatust abban, hogy február 15-én meg ne ujitsa előbbi kárhoztató határozatát.

A miniszterium még sem távozott.

Ellenfelei a második kamarában sem hagyták zaklatás nélkül; egy itten történt interpellátióra Bourgeois teljes szabatossággal ekként fejtette ki álláspontját: „Je n'ai pas cru, il est vrai, qu'il me fût permis, qu'il me fût possible de m'incliner devant le vote de la Haute assemblée, tant que la Chambre par un vote nouveau ne m'aurait pas délié de mon devoir. Jusqu'au jour ou la Chambre n'aura pas dit que nous avons perdu cette confiance, nous resterons dans la situation où nous sommes, parce — qu'elle nous parait conforme à notre devoir envers vous. Aussitôt que vous aurez prononcé en sens contraire — nous nous retirerons."

E correct nyilatkozatra a kamara megujitá bizalmi szavazatát.

Feleletül erre a senatus elfogadta a Demôle-féle határozati javaslatot, melyben a miniszterelnök nézetével ellenkezőleg kijelenti, hogy szigoruan ragaszkodik az alkotmányadta ellenőrző jogaihoz és a miniszterek politikai felelősségre vonhatásához; bár megtagadhatná az együttműködést ily kormánynyal, ezt közérdekből, hogy a válság ki ne élesedjék s a törvényhozói munkásság fel ne függesztessék, nem teszi.

Időközben, a senatusnak látszólag concilians magatartása következtében, ugy tünt fel, hogy a válságos helyzet jobbra

fordul; kevéssel utóbb azonban ujra kitört az ellentét a két Ház között s tetőpontját érte el április elején, midőn a felsőház lehetőleg enyhe alakban, de érdemileg a legnagyobb határozottsággal tagadta meg a folyamatban lévő madagascari expeditió számára feltétlenül szükséges és sürgős hitelt, hangsulyozva, hogy ezt nem tárgyi indokokból, hanem csupán a jelen kormánynyal szemben, annak eltávolitása czéljából óhajtja, végső, elkerülhetetlen remédiumként alkalmazni.

Ez eszköz igénybevételével a senatus, bár a másik kamara akkor sem szünt meg a cabinetet támogatni, végre diadalt aratott; a kényszerhelyzetbe jutott kormány, annak ünnepélyes kijelentése után, hogy a tárgyban előbb kifejtett meggyőződését, melyet oly kiváló államférfiak, mint Gambetta és Jules Ferry is támogattak, fel nem adja — hazafiságból, hogy a hadműveletek folytathatását meg ne akaszsza, beadta lemondását. *

Figyelemmel kisérve ez epizód lefolyását, leginkább feltünik az, hogy a senatus kormánybuktatásának hivei, kizárólag jogi alapon, az alkotmány tételes szabályai alapján vitatták maguk számára a politikai felelősség alkalmazásának jogositványát.

Tekintettel a második czikk szövegezésére: „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels", tagadhatatlan, hogy szolid alapon állott érvelésük.

Az általános politikai irányért eszerint mindkét kamara előtt felelnek.

A szavak világos értelme esetén, fölösleges minden interpretatio, ez, ugy mondhatnók, egy darab codificált parlamentarismus. (?)

Más kérdés, vajjon az alkotmányozók ezt csakugyan ily terjedelemben óhajtották-e meghonositani a senatusra nézve is, és más, vajjon ez a parlamentarismus theoriája szempontjából igazolható-e?

* Wells: 112—3. lap.

Nézetem szerint nem.

A felsőházak ellenőrzési jogukat, melynek eszközei birtokában vannak, interpellátiók, napirend-inditványok, vizsgálóbizottságok kiküldése által kétségtelenül gyakorolhatják, sőt e kötelességük teljesitése közben szerzett tapasztalataikhoz képest bizalmuk vagy bizalmatlanságuk kifejezésével directivát is adhatnak a kormánynak; ez utóbbinak egész existentiáját azonban az ő politikai nézetüktől tenni függővé; a parlamentarismus egész épületének rombadöntése volna!

Ennek lényege éppen az alsóház praeponderantiájában fekszik, mely illusoriussá, nem létezővé válik, mihelyt a senatus a végső fokban döntő functiót, az államélet irányára nézve, magának is vindicálja.

Vagy van parlamentarismus és dominál az alsóház, vagy nincs: és akkor lehet coordinált factor a felsőház.

E kettő egymástól elválhatatlan; következésképp a francziák önmagukkal jöttek ellenkezésbe, midőn irott szabályaikhoz betüszerint ragaszkodva, a kormánybuktatási jogot a felsőház számára is a parlamentarismus nevében követelték.

E rendszer éppen alapeszméjének őszinte egyszerüsége, világossága által érte el azon bámulatos eredményeket, melyek Angliát világhatalommá tették, a többi azt elfogadott nemzeteket pedig az emberi eszme szolgálatában oly nagy haladásra képesitették.

Essentiája azon irányitó hatásban fekszik, melyet a cabinet az alsóháztól nyer; e két állami főszerv a parlamenti országoknak főtengelye.

Az állam hajója jól csak egy meghatározott irányban vezethető; egyidejüleg a két, eszmeileg teljesen egyenjogu és egyenlő erejü tényező nem irányithatja; az egyiknél van a *befolyás*, de a másiknál van a *döntés!*

Eltekintve a históriai események által nyert sulytól, ott, a hol ez még kölcsönös erőpróbák által vitán kivülivé nem tétetett, *szükségképpen azon szervnek kell a döntést hatalmában tartania, mely az államszemély akarati processusát nagyobb közvetlenséggel tárja fel.*

A franczia képviselőház az általános direct választójog alapján gyül össze s négy évenként egészben ujittatik meg; a senatus ellenben kétfoku választás utján 9 évre 3—3 évenként részleg megujitva, alakittatik. Nem lesz nehéz megállapitani ily körülmények között, melyik eljárásmód ad nagyobb sulyt választottjainak, az általános és direct szavazat-e, vagy az utóbbi — bizonyos fokig mindig mesterkélt eljárás!*

A nemzet mindig inkább egyenes választásból kikerült képviselőinek határozataival érzi magát egynek, mint bármely más, még oly tekintélyes, tudományos testületével; azon egyszerü okból, mert utóbb neki „idegen"-ebb!

A két kamara szervezeti alapjainak most constatált külömbségén felül különösen figyelemre méltó dolog e kérdés eldöntésénél az Esmein által (id. mű) kiemelt körülmény, hogy a köztük felmerült nézetkülönbség esetén, a mennyiben mindenik szilárdan megmarad eredeti álláspontja mellett, nincs mód arra, hogy megállapittassék, vajjon a fenforgó ügyben melyik Ház fejezte ki a nemzet igazi akaratát, mivel a senatus fel nem oszlatható; de sőt, ha felteszszük is, hogy a kormány csupa önzetlen hazafias aggályból elhatározná a vele egyetértő képviselőház feloszlatását kérni a köztársaság elnökétől, még ez az eszköz sem állna teljes bizonyossággal rendelkezésére, mivel az alkotmány szabványa szerint a második kamara feloszlatása csak a conflictusban érdekelt senatus hozzájárulásával történhetik meg!

Wells, Duguit-vel polemizálva, helyesen emeli ki, hogy mily következményekre vezetne, ha a fel nem oszlatható senatus makacsságában még az uj választásokból kikerült azonos többséggel szemben sem hagyna fel az ellenállással? A közjogi alap sérelmével vádolni még ez esetben sem lehetne; bár kétséget nem szenved, hogy ily módon e testület az államnak nem vezére, hanem zsarnokává válnék!

* Dufaure szerint: „Il est hors de doute, que le suffrage direct prête a ses élus une toute autre autorité, une tout autre force d'impulsion, qu'un procédé savant, mais artificiel comme les deux degrés".

Ez államcsinyszerünek tünnék föl s mindenesetre félreismerése volna a felsőház közvetitő, „mérlegelő szerepének".

A feloszlatás fegyverének alkalmazhatatlansága tehát különösen az a közvetlen ok, mely meggátol az összes fentebb elősoroltakon kivül abban, hogy a franczia senatusnak a kormánybuktatás és alakitás joga, melylyel a másik kamara, sajnos, ugyis tulbőven él, megadható legyen!

IV.

De hogyan áll a dolog a választás alapján kikerült és feloszlatható felsőházak parlamentáris szerepével?

Az iberi félszigeten 1895 óta már csak Spanyolország felsőháza áll részben választott tagokból, mig a másik rész kinevezett és „saját jog" lalapján ott helyt foglalókból áll; mindenik csoport 180 egyént foglal magában.

Dánia felsőháza java részben választásból alakul; (66-ból 54) ugyszintén Hollandia, Belgium, Svédország első kamarái.

Norvégia lényegileg az egykamarás rendszerhez csatlakozott; a „Lagthing" tulajdonképpen csak bizottsága az „Odelthing"-et is magában foglaló „Sthorthing"-nak, mely csak bizonyos ügyek (igy törvényjavaslatok) tárgyalásakor válik külön.

Szorgosabban szemügyre véve ez országok felsőházainak alkotásmódját és összevetve azokat az ujabb parlamenti történettel, az összefüggés e kettő között több-kevesebb élességgel domborodik ki.

Norvégiában, a föntebbi rendszer mellett, alig képzelhető huzamosabb ellentét a két (?) kamara között; Hollandiában már az indirect választás és magasabb census, továbbá a kormányzók befolyásán kivül az első kamarának közjogilag korlátoltabb helyzete* is elég moralis akadály arra nézve,

* Nincs törvény kezdeményezési joga; a második kamarától áttett javaslatokat nem módosithatja, legfeljebb egészben vetheti vissza! (L. Dr. L. de Hartag „Handbuch" 35. l.)

hogy abban ily aspirátiók kifejlődhessenek, bár feloszlatásának mi sem áll utjában.

Leginkább fenyegethetné a második kamara elsőségét a svéd és belga felsőház, mely eredetét tekintve ugyanoly, sőt Svédországban, a mi curiosum számba megy, még egy gondolattal szélesebb alapon áll az alsóháznál!

Nagyjából ugyanazon választó közönségtől, ugyanazon módon nyerve mandatumát, közelfekvő dolog volna, ha erre támaszkodva, az irányzás szerepét magához ragadni törekednék.

És mindazonáltal, daczára annak, hogy a feloszlatásnak is alá lévén vetve, tőle a nemzetre is lehetne appellálni (mint e tényt rendesen jelezni szokás) ez sem itt, sem ott nem következett be.

Főoka e jelenségnek egyszerüen az, hogy e helyütt az igazi parlamentarismus már sokkal mélyebb gyökeret vert, semhogy a senatusok politikai jelentőség tekintetében való coordinátiójának kérdése le nem került volna véglegesen a napirendről.

Csöndes megegyezés áll fenn ugy az activ politikai pártok, államférfiak között, mint a tudományos és napisajtóban is arra nézve, hogy az államélet vezetésében az alsóházat illeti a főszerep.

Sem a belga* sem a svéd elsőkamara nem áll a közvélemény szemében az egész nemzettel amaz élő, folytonos közvetlen összeköttetésben, mint a második; ennek akadálya e kamaráknál nem az activ, hanem a passiv választójognak lényegesen eltérő szabályozásában is mutatkozik.**

* A belga kamaránál annál inkább, mert a senatust nem illeti sem a vád alá helyezés, sem az itélkezés joga a felelősségre vont miniszterek felett.

** Svédországban az elsőkamara csak a király által eszközölt feloszlatás esetén alakittatik meg egészen ujból; szabályszerü periodikus berekesztés nem fordul elő.

Minden ide beválasztandó polgár 9 évre választatik. Az általános feltételeken kivül legalább 35 évesnek kell lennie, továbbá oly vagyon birtokában 3 éven át, mely 80,000 korona értékü, vagy 4000 korona jövedelem után kell fizetnie egyenes adót.

A választó közönségnek nagyjából azonossága daczára sem fejlődik e demokrata érzésü államokban sem az a benső együttérzés az elsőkamara tagjaival, mint egyébként várhatnók; ezt a már fentebb emlitetteken felül a korhatárnak, a mandatum tetemesen hosszabb idejének, továbbá különösen a vagyoni census elszigetelő hatásának kell tulajdonitanunk.

Elvétve, mindennek daczára, bár aránylag igen ritkán, találkozunk oly kisérletekkel, melyek az állami élet centrumát nem az alsó-, hanem a felsőházba helyezve, ennek támogatása segitségével iparkodnak parlamentaris kormányt fenntartani. Igy történt aránylag rövid idő előtt Dániában.*

* A dán állapotok, bár igen érdekes fényt vetnek a parlamentarismus fejlődés történetére, e kérdésben specialiter nem szolgálhatnak a szövegben kifejtettek meggyengitésére.

Az a küzdelem, mely e jelentékeny történelmü multtal dicsekvő országban 1873—1894-ig az állami főszervek között lefolyt — lényegében nem a második kamarának az elsőségért vivott harcza, mint inkább az alkotmányosság küzdelme a fejedelmi absolutismus maradványaival.

Nem a Landthing (felsőház) volt az, mely a Folkething (második kamara) fölött tulsulyra vergődött; erre korántsem birt volna önmagában kellő nyomatékkal; egyszerüen szövetségese volt e tusában a fejedelemnek és miniszteriumának, kik a physikai erő (pénz és fegyveres hatalom) birtokában ez alkotmányválságot jelentő harczot a mérsékelt ellenzékkel kötött conpromissum alapján győzelmesen fejezték be.

Ez események folyamán az igazi parlamentarismusnak védelmezője az alsóház volt; a rendszer követelményeit ekként világosan formulázták: „C'est une condition nécessaire de la monarchie constitutionelle que le gouvernement soit d'accord avec la Chambre issue du suffrage universelle."

Ezzel szemben a király a három államhatalom, (fejedelem felső- és alsóház) az 1850. porosz constitutio szerinti paritása és szigoru coordinátiója, egyenjogusága mellett foglalt állást (Estrup-miniszterium.)

Teljes analogonja volt ez ugyszólván a porosz alkotmánytörténet 1862—66-iki fejezetének; az alsóházban kisebbségben levő miniszterium a közjogi formák mellőzésével kormányzott — költségvetés, ujoncz megajánlás nélkül.

A kérdés végképen megoldva ma sincs; épen azért a parlamentarismust Dániában valósággal meghonosodottnak tartanunk nem lehet, épp ugy, mint Poroszországban sem! (Seignobos id. m. 546 lap.)

E jelenségnek kivételes körülmények lehetnek inditó okai; megtörténhetik, hogy a tulajdonképpeni vezetésre hivatott alsóház e nem csekély erőt, ügyességet, higgadtságot igénylő feladat megoldására egyszerüen képtelennek bizonyul; a pártvillongások tultengése, intransigens szellemnek lábrakapása, sőt erkölcsi sülyedés, külön-külön, de többnyire egymással vállvetve okozhatják, hogy a tekintélyét vesztett, féktelen és meggyanusitott alsóház gyülöletessé válik a közönség előtt — s ez elfordulván tőle, ilyenkor bekövetkezhetik az állam szervezetében is az, a mi a többi, intussusceptio utján fejlődő organismusokban, hogy e hiányosan müködő szerv elmaradt functióját helyette egy másik veszi át.

A mint ebből is kitünik, ez az állami élet valamely abnormis állapotának, fogyatkozásának, sinylődésének képe és jele.

Ideig, óráig, mint surrogatum, kielégitő pótlást nyujthat, de általában véve a sulypontnak ez eltolódása az államélet egészségtelenségére mutat; természetesen azonban csak oly államokban, hol a felsőházban helytfoglalókon kivül már kellő számu a politikai vezetésre érett elem található!

Az ily időszak tehát, melyben a királyra és felsőházra, mint egyedül fix és megbizható alapra kénytelen támaszkodni a miniszterium, csak átmeneti lehet; addig tart, mig a normalis viszonyok ujból visszatérnek.

Ilyenkor is lehet technikai, alaki parlamentarismus, de nincs valóságos, érdemi; *az utóbbihoz ugyanis elválhatatlanul hozzátartozik egy olyan culturfok, melyben a nemzet szélésebb rétegei gyakorolják a parlamentarismus elnevezés alatt önkormányzati hatalmukat!*

A merőben alaki elv, hogy a Házban uralkodó pártok váltakozásának direct függvénye legyen a cabinetek egyidejü felcserélődése is, a parlamentarismus lényegét egyáltalában nem meriti ki; csak egy külső nyilvánulása az a mélyebben fekvő alapeszmének.

Tanulságul, praecedensül a két kamara parlamentaris szerepének megoszlását illetőleg ezen okoknál fogva a dán politikai események nem igen szolgálhatnak.

A felsőházak szerkezetére, elemeinek minőségére alapitva jórészben annak az irányitó befolyásnak mérvét, melyet az államélet menetére, a miniszterium utján gyakorolhat, nagyjából 3 főcsoportot különböztetünk meg:

α) A tulnyomólag születési aristokratiából és kinevezettekből álló,

β) a választásból kikerült, de fel nem oszlatható,

γ) az ugyanigy származott és feloszlatható felsőházakat, senatusokat.

Ceteris paribus, a *felállitott sorrend szerint növekvő valószinüség foroghat fenn* az iránt, hogy az ekként szervezett felsőkamarák az alsóházaknak a miniszterium existentiáját érintő fegyverei használatát maguknak is sikeresen vindicálják; a kormánybuktatás és ujabb cabinetalakitás lévén a Házak politikai hatalmának fősanctiója, igen természetes, hogy minden oly felsőház, melynek tagjai maguk alatt szilárd talajt éreznek, e hatalmi eszköz birtokába jutni óhajtana, vagy annak alkalmazásáról legalább oly esetekben, midőn a közvélemény általi felkaroltatásra inkább számithat, expressis verbis lemondani nem hajlandó. *

A parlamentarismus éltető eleme, az az aether, mely annak egész világát betölti: a *bizalom.*

Ennek mértéke határozó a cabinetek állásának biztonságára vonatkozólag; sugároznia kell királyi kegy alakjában, a főrendiház előzékenysége és mindenekelőtt az alsóház hathatós támogatása képében; szóval mindenünnen és minden oldalról; egy oly lényegében láthatatlan, nem érzékelhető fluidum az, mely a napi események hatása alatt bizonyos a thermométeréhez hasonló fel- vagy lefelé irányuló tendentiát

* Nagyobb elméleti értékkel nem bir azért a portugal Braamcamp-féle miniszterium esete sem (Wells 77. lap), mely 1881-ben az akkor még meg nem reformált és választási elemeket is magában rejtő „camara alta" ellenséges szavazata elől az ügyek intézésétől visszavonult. Okul az angolokkal kötött s hátrányosnak tartott lorenzo-marques-i egyezmény szolgált, mely igen élénk ressensust keltett az egész országban.

mutat; egy felsőházi szavazat, a nélkül, hogy annak a parlamentaris conventiók szerint igy kellene lennie, a fenforgó ténykörülményekhez képest gyakran lehet az a hideg áram, mely a bizalom fokmérőjének általános lesülyedését a null pont alá fogja a közel jövőben eredményezni; ennek elbirálása, ha pillanatnyilag még az alsóház támogatását meg nem vonta is, a miniszterium parlamentaris érzékétől függ. Az ő belátása lesz elhatározó arra nézve, vajjon a sakkjátszmát az utolsó lépésig folytatni correctebbnek tartja-e, vagy tekintettel a megcsökkent nyerési chanceokra, azt már egy korábbi hátrányos stádiumban, melynek jegyébe a felsőház bizalmatlansági szavazata juttatta, feladni hajlandó-e?

A főrendiházaknak jelen helyzete a parlamentarismusban sok rokonvonást tüntet fel a királyéval; a történelmi fejlődés mindkettőjüket jelentékeny mérvben leszoritotta hatalmuk régi, szélesebb teréről; eredeti jogositványaik közül igen sok elavult, még több elavuló félben van. (Bagehot.)

A módosult uj helyzet mindkét tényezőre nézve közös jellemző vonása, hogy a jövőben mindenikőknek az államéletben elfoglalt nyomatéka nem merőben conventionalis, jogi alapon, hanem tényleges jelentőségük, alkalmasságukhoz képest fog meghatároztatni; az a feltevés, melyből a születési aristokratia politikai sulyának megtartását illetőleg a jövőre nézve is kiindulhat, a mai parlamentarismusban tényleges magatartásához képest csekély, nagyobb, vagy igen magas fokban válhat valóra.

Nem az abstract általánosság, mely csupán a lehetőséget nyitja meg, hanem a concrét esetekben *valósággal mutatkozó munkaképesség* a közügyek terén, a mai parlamentarismusban a felsőházak politikai jelentőségének is, igazi alapja, fokmérője!

III. FEJEZET.

Az alsóház állása a parlamentarismusban.

I.

Dupriez a franczia akadémia* által megkoszoruzott pályaművében (I. kötet „Les ministres en Angleterre" 95. lap) komoly egyszerüséggel, de nem kevéssé találóan jellemzi azt a viszonyt, melyben az angol cabinet a House of Commons-hoz áll; tekintettel pedig arra, hogy e leirásban igen kevés a speciálisan angol vonás, ellenben az általánosan politikai érdekü és érvényü annál több,** nem lesz érdektelen e sorokat behatóbb figyelemmel kisérni. „Au siècle dernier, Blackstone, Montesquieu, Delolme croyaient voir dans la Constitution anglaise le pouvoir législatif séparé du pouvoir exécutif, séparation, qui impliquait l'indépendance réciproque des ministres et du Parlament. Aujourd'hui, au contraire, nous trouvons l'union intime entre le pouvoir législatif, ou du moins, l'élément prépondérant de ce pouvoir, et le pouvoir exécutif, la dépendance complète des ministres vis-à-vis des Communes atténuée et même corrigée par une action constante et une influence solide des mêmes ministres sur la même Chambre. Les

* „Académie des Sciences morales et politiques."

** Mivel az angol történelmi fejlődés eredetiségét és sajátosságát természetesen érinteni nem akarom; csak azt jelzem a fenti kijelentéssel, hogy lényegében ilyenforma viszonynak kell fennállania e két tényező között mindenütt, a hol igazi parlamentarismus van.

Communes ont accaparé toute l'autorité qu'ont perdue le Roi et la Chambre des Pairs. Maîtresses du pouvoir législatif, elles possèdent assez de force et de puissance pour enchaîner le consentement de leurs coopérateurs: leur volonté est décisive et doit toujours finir par l'emporter. Elles n'ont pu prendre elles mêmes la direction du pouvoir exécutif, mais nul ne peut l'exercer que de leur consentement. Les ministres ne sont plus les agents du Roi, mais bien plutôt des délégués de la Chambre populaire, obligès d'obéir à son impulsion et d'adopter sa politique."

E néhány szóban összefoglalva találjuk a mai modern parlamentaris kormány essentialis vonásait; *a lényeg az alsóház véglegesen döntő hatalmában és azon kapcsolatban van, mely közte és a végrehajtó hatalom közvetlen kezelője, a cabinet között fenáll.*

Technikailag minden szabad és nem szabad alkotmánynak egyaránt van szüksége oly szervekre, melyek közreműködésével az állam feje, a közéletre vonatkozó akaratát megállapitja és végrehajtja; az átalakulás, mely e kezdetleges állapotból a mai fejlettebbe vezetett, nagyrészt a régi formai keretek megtartásával, a régi szervek utján, de lényegesen megváltozott jelentőséggel és szerepkörrel ment végbe.

A sulypont áttolódott a királyról a második kamarára; a miniszterium pedig, melynek kezébe az ország kormánya letéve van, mindig azon tényezőre támaszkodik leginkább, mely az államéletben a legnagyobb virtuális (?) erőt képviseli.

Ugyanaz a culturtörténeti folyamat, mely a királyt és a főrendeket eredetileg kizárólagos uralkodó helyzetüktől megfosztotta, adta az alsóház kezébe a közügyek tényleges vezetésének szálait.

Három etappe-ja van a nemzeti gondolkodás fejlődésmenetének: folyton kisebbedő concentrikus körökben lesz a gondolat intensivebbé, mig a legtágabból, mely az országgyülésen kivül esik, a parlamentbe s innen a cabinetbe jut.

Nem változtat ezen ama körülmény sem, hogy a gondolat kiinduló pontja a nemzet kormányában lehet; e cen-

trumból szétáradva, a visszahullámzás ugyanazon gyürüzetekben történik, mintha az initiativa a peripheriákból indult volna ki.

Mennél nagyobb az a tér, melyen e psychologiai processus lefolyik, annál tökéletesebb, teljesebb a nemzet parlamenti szervezete; mennél nagyobb szabásu az a kör, melyben a felvetett eszme az állampolgárokat valóban foglalkoztatni birja, annál fejlettebb a nemzet igazi szellemi közélete.

Az alsóházak positiójának ereje a bizalom közvetlenségében van ; a közvélemény, mint a legvégső, többé nem appellabilis forum, az általános és egyenes szavazat utján megalakult képviselőház tárgyalásai nyomán fog megérlelődni; ez elhatározásnak még belső jósága is, tárgyilag fogva fel a „jól“, e megfontolás előtt háttérbe szorul; a senatusnak objective tán czélszerübb felfogása sokszor azért nem érvényesülhet, mert a néplélek nem eredeti, hanem *„csak fictio utján“* való megnyilatkozásának tekintetik (Esmein).

A physikai világban minden átvitelnél az átalakulás folytán bizonyos erőmennyiség az elérendő czél tekintetéből veszendőbe megy; evvel analog a politikai világ ama jelensége, mely a többfoku választásból kikerült, avagy a fejedelem közvetitő (?) működése által teremtett felsőházakban létező nemzeti erőt, önsulyt e processus által csökkentettnek tünteti föl!

A második kamara e legmagasabb rendü hatalmának teljes tudatában a politikai élet két más tényezőjétől — a fejedelem és főrendiháztól — lényegesen eltérő hivatásu.

Éreznie kell, hogy ő az a tengely, mely körül az összes állami élet forog; tudnia kell, hogy nemzetének életsorsa, boldogulása vagy veszte, első sorban is az ő bölcsesége és energiájától függ.

A tett intézkedésekért az összes erkölcsi felelősség kiválóan a parlament alsóházában concentrálódik; minden egyes tagnak át kell azért hatva lennie annak érzetétől, hogy parlamenti tevékenységén nem csupán kortársai szeme függ, de attól is, hogy e minőségében, ha azt lelkiismeretesen fogja föl, nemzete történelmének lapjait irja!

Mi sem árt valamely államnak annyira, mintha azok, kik sorsát intézni hivatvák, hétköznapi alantas észjárással forgolódnak a közügyek intézése körül.

Tán kevés az, mi bizonyos kérdésekben az egyesnek részét képezi a feladat megoldása tekintetében; cselekvését mindazáltal ugy kell irányitania, mintha a nemzeti lét valamely sarkalatos kérdésében a döntésnek egyedüli tényezője volna!

Csak az méltó a beléhelyezett bizalomra, ki törvényhozói, parlamenti hivatásában megtisztelő, fenkölt missiót lát magára nézve; ki kalmári (jelenben — sajnos — annyira elterjedt!) szempontból nézi ez erkölcsi problémát és krétával iparkodik önhasznának mérvét a „vállalat" költségeinek levonása után megállapitani, az természetesen nem fogja érezni a reá sulyosodó *erkölcsi felelősséget*, mely pedig a képviseleti intézmény lényegében, szellemében fekszik.

Minden polgárban, de főleg a parlamenti tisztségek viselőiben, megkivántatik az altruismus, az erkölcsi érzékenység bizonyos magasabb foka; fogékonyság eszmei javak, a közérdek — a jövő követelményei iránt s ezzel kapcsolatban a felelősség érzete saját cselekményeiért, melyekkel előmozditani vagy hátráltatni tudta az állam közügyeinek menetét: e hivatás betöltésének sine qua nonjai.

Sehol sem akkora a kisértés, a lelkiismereti felelősség terhét magáról lerázni, mint éppen ott, hol földi biró előtt magaviseletünkért számolni nem tartozunk — s akkor, midőn a cselekmény odiuma több tettestárs közt oszlik meg: e körülmények pedig sehol erősebb mérvben összefonódva nem találhatók, mint épen jelenlegi parlamenti szervezetünkben. Mennél nagyobb, nevezetesebb rész jut valamely állami tényezőnek a közélet vezetésében, annál sulyosabb, természetszerüleg az az erkölcsi felelősség is, mely terheli; mennél inkább van kizárva annak lehetősége, hogy tetteiért jogilag feleletre vonassék, annál szükségesebb, hogy feladatköre jelentőségétől áthatva, közszempontók szerint járjon el.

Az állami élet legmagasabb sphaeráiban az iránytadó hatalmak magatartásának garantiáit positiv, közvetlenül ható

eszközökkel megadni nem lehet; a kor világnézlete, az az erkölcsi szinvonal, melyre a mindenkori társadalom emelkedett, fogja a nyilvános élet minden ágában, különös jellegét éreztetve, arra a haladás, vagy decadentia bélyegét sütni.

Valóban nem csekély feladat az, mely a parlamentaris kormányzatu országok alsóházaira vár; eltalálni azt az utat és módot, melyen át czélhoz lehet érni a nélkül, hogy a „sic volo, sic iubeo“ kényelmes, de erkölcsileg lealázó elvét követnék, nem könnyü.

Önmérsékletet tanusitani akkor is, midőn valaki felfogása helyességéről meg van győződve, sőt a terveinek, szándékainak kivitelét, végrehajtását biztositó eszközöknek is birtokában van, pusztán azért, hogy az ellenálló tényezőket az érvek eszmei hatalmával megnyerje: nem csekély erkölcsi erőt igénylő feladat!

Pedig az a mérhetetlen hatalom, melynek az alsóház letéteményese, csakis ezen hallgatólagos feltétel alatt adottnak tekintendő.

Bármennyire igaz is az, hogy az állami élet különböző phásisaiban a komoly kérdéseket véglegesen eldöntő szó kimondásának joga a második kamarát illeti, e rendkivüli jogositványnyal éppen nem önkényesen, hanem *csupán a nemzet egész közjólétének más tényezők által is elbirált szempontjai szerint és keretében élhet.*

Mi sem ássa alá oly mélyen és biztosan a parlamentarismusnak lényegileg tisztán erkölcstani alapokon nyugvó rendszerét s evvel együtt természetesen az alsóház hatalmát is, mintha az állami életnek a második kamarán kivül fekvő tényezői puszta szeszélyességből, önkényből vagy daczból következetesen mellőztetnek!

A vezérelv, melyhez képest az alsóháznak működnie kell, más nem lehet, mint az, hogy valódi erkölcsi fölénye, szellemi ereje s nem anyagi tulsulya, ugyszólván physikai hatalma által uralkodjék!

A királynak, főrendiháznak, cabinetnek tekintetbe nem vétele, az általok előterjesztett és kifejtett okoknak, aggá-

lyoknak figyelmen kivül hagyása, sőt talán tárgyalásuknak is megtagadása, oly culturfokra engednek következtetni, melyben a parlamentarismus kifejlett morált feltételező rendszere még meg nem honosulhat, vagy a közviszonyok oly hanyatlását láttatják, melynek, ha még egyáltalán nem késő, csak drasztikusabb orvosszer állhatja utját!

A koronának manapság az alsóház már nem ellenfeleként, hanem bizonyos értelemben ismét legtágabb és legszervezettebb tanácsaként tünik föl.*

Az évszázados antagonismusnak, mely a nemzet e két szervét egymástól állandóan elválasztotta, végre is szünnie kell; a hosszu és nehéz küzdelem befejezést nyervén, a béke megköttetett s a harczban legyőzött fejedelemről fel kell tennünk, hogy loyalisan megtartja azt az alapot, melyet a megváltozott politikai egyensuly számára, saját hozzájárulásával, kijelölt.

A mily bizonytalan és homályos volt a helyzet régen, oly annyira tisztázottnak vehető ma, mindenütt, a hol az egyszerü alkotmányosságon felül az igazi parlamentarismus is acclimatisálódott.

Cardinalis tévedés volna azonban, a helyzetet ugy fogni fel, mintha az alsóház érdemi fölénye az állami élet egyéb tényezői felett, ezek functióját illusoriussá tenné; semmiképpen!

Elvégre is huzamosabb időn át egy szerv sem pótolhatja kielégitően a másik helyét, már szövedékénél, alkotásánál fogva sem. Az államfői functió éppen alig volna másféle substratumu alany, mint egy természetes egyén által, teljesithető.**

Mindehez képest bizonyossá vált, hogy azon közeli viszonynál, egymásrautaltságnál fogva, melyben a korona és parlament egymás mellett áll, utóbbi a fejedelmi jogositványok gyakorlása módjára nézve, indokolt esetekben és kivételesen, direct előterjesztéseket is tehet.

* A nemzet nagytanácsa (Bagehot) „Reichsrath".

** Concha „Politika".

A trónbeszéd és az arra adott válasz, ott, a hol az utóbbit, mint Belgiumban, nem egyszerü formalitásnak, udvariassági actusnak tekintik, világos példája ama közvetlen kapcsolatnak, mely főként eredetileg a korona és parlament között fennállott.

Ily expediensekhez jelenleg, mindaddig, mig a parlamentarismus normalisan functionál, nyulni aligha kell; bár vannak praecedensek, igy Anglia történetében is, hogy a rendek ily egyenes uthoz folyamodtak, a miniszterek elbocsáttatását kieszközölni akarván.

Nem elképzelhetetlen ugyan, hogy valamely renitens miniszterium ellenében e kissé nyers eszköz vétessék igénybe; mindez azonban csak akkor történhetik, ha a cabinet nem vonja le magára nézve a parlamentarismusból folyó consequentiákat s bár a Ház bizalmát kétségtelenül elvesztette, mégis makacsul helyén marad!

Jelenben az ilyesmi már anachronismus számba menne.

A nagy vivmány, melyet a szabad alkotmányi intézmények történetében a parlamentarismus felszinre kerülte jelez, *éppen a korona és parlament közti régi kapcsolatnak a cabinet általi sajátságos közvetitésében áll.*

A hatás, melyet az alsóházban kiváltképpen kifejezésre jutó közvélemény a koronára gyakorol, nem a maga primitiv, nyers formájában, a király szent és sérthetetlen személyére közvetlenül gyakorolt s ilyenképpen ellenszenvet keltő pressióként jelentkezik, hanem a miniszterium egyszerü informatiójaként, melyhez képest aztán a kormány a fejedelmi hozzájárulást megnyerni tartozik.

Magának az államfőnek legbizalmasabb tanácsosa a miniszterium elnöke, tehát az, ki most az argumentumok meggyőző erejével a királynál az alsóház fölfogása érvényesitése mellett küzd; már egyszerüen az a körülmény, hogy nem a folyton alkalmatlankodó és nehézséget támasztó rendek azok, kik mint régen, többé-kevésbé erélyes hangon panaszkodnak és követelőznek, hanem a királynak saját kiszemeltje, saját embere, hasonlithatatlanul megjavitja a siker chanceait!

Oly államban, a hol a dynastia nem huny szemet a történelem tanulságai előtt, a hol az alkotmányosság nem üres játék, a parlamentarismus nem puszta szinház, az alsóház által akarata keresztülvitelére a fejedelem ellen alkalmazásba vehető eszközök, ritkán fognak a politikai fegyvertárból előkerülni.

Föltéve, hogy a miniszteri ellenjegyzés megtagadásával a czélt elérni nem lehet, mert akad politikus, ki ekként a felelősséget magára vállalja — a Ház a legszélsőbb eszközökhöz is folyamodhatik; a kiállitandó ujonczok és a költségvetéssel együtt a fejedelmi civillista megtagadása oly hathatós fegyverek, melyekkel szemben (az elméletben legalább!) minden ellenkezés hasztalan.*

Ily messzire menni igazán parlamentaris országban nem szabad, de nem is igen lehet; az alsóháznak a közvéleményt kifejezésre juttató komoly akaratával szemben állást foglalni, és a végletekig menő harczot vivni, akár a korona, akár a főrendiház részéről, aequivalens volna forradalom támasztásával, melyért a felelősséget annak kellene elvállalnia, ki hajthatatlan makacsságával azt provocálta.

A parlamentarismus a békés transactiók rendszere lévén, itt minden teljesen intransigens álláspont a priori helytelen, bármely államhatalmi factortól származzék is; de kétszeresen elhibázott a realis sulyukból vesztett ama tényezőknél, melyek mint a korona és főrendek, csak a conventio által tartatnak fönn jogilag hozzáférhetetlen helyzetökben.

Minden ily kisérlet, ha az örökletes fejedelem részéről történik: köztársasági érzelmeket kelt, ha a főrendek, senatus részéről: ugy az első kamara eltörlésére késztet.

Ennek megfontolása az a korlát, mely az érdekelt alanyokat a húr tulságos megfeszitésétől megóvhatja.

Bizonyitásra nem szorul ugyan az elmondottak elvi helyessége, mind a mellett ujból figyelmeztetnünk kell a

* A theoria e tételét a praxis nem egyszer hazudtolta meg; classicus példa erre Poroszország története a hatvanas, Dániáé a nyolczvanas években, hol a physikai erő birtokosa, a végrehajtó hatalom győzött a parlamenttel szemben.

parlamentarismus világában constatált általánosságok veszélyeire; felette bajos itt is a demarcationalis vonalat megvonni; mikor kezdődik, illetőleg végződik az indokolt és megengedett oppositio ugy a király, mint a főrendek, sőt esetleg a cabinet részéről az alsóházzal szemben?

Lehet, hogy valamely ügyre nézve a közfelfogás átalakulóban van; ma még a régi nézet tulnyomó, de egyes feltünedező s egyre szaporodó symptomákból az ellenkező véleménynek a legközelebbi jövőben felülkerekedése bizton elvárható; az idők jelének megértése pedig nem csupán a fejedelemnek — hanem államférfiainak — a politikai világ munkásainak, főrendek és képviselőknek bizonyos fokig nélkülözhetetlen tulajdonsága, qualitásuk fokának ismertető jegye!

Végelemzésben az a viszony, melyben a korona az alsóházhoz áll, sem a sub-, sem a coordinatio elnevezéssel nem illethető egész pontossággal; egy terminus technicus sem világitja meg e viszonyt kellőképpen minden oldaláról.

A főszabály, mely a parlamentarismus lényegéből folyik — *az alsóház superioritása érdemében.* — *bármely más állami tényező fölött;** ennek megnyilatkozási módja, ereje, mérve azonban a nyilvános életben előforduló esetek tarkaságához képest a lehető legkülömbözőbb lehet és számtalan fokozatban érvényesülhet.

A tényleges állapottal, erőviszonyokkal bölcsen számot vető fejedelem meg fogja érteni azt, a mit „impersonalitás"-nak mond az ujabb politikai terminologia; saját egyéni felfogásának a nagykoru nemzetek élete sorsának intézésében — háttérbe vonulását.

Ráoctroyálni valamely egyéni nézetet milliókra, még ha emberöltőkön át szerzett tapasztalat és routine alapján, koronás fő által történnék is, ellenkezik a mai korszellemmel; csakis önkéntes elfogadás esetén, az illetékes tényezők által — válik az alkalmazhatóvá.

* E nyilatkozat is „cum grano salis" értendő; nem foglalja magában, igen természetesen, pl. a biróságnak, mint itélő hatalomnak a parlament alá vetését.

Ily módon, a mennyiben minisztereire hatni tud, kik ismét a parlamentben birnak kellő tekintélylyel: lehet a modern fejedelem is népe akaratából, annak nem csupán névleges vezére!

A „coge intrare“-féle elv manapság mindinkább kiszorul az alkalmazhatóság köréből; a személyében szent és sérthetetlen fejedelem pedig éppen legkevésbé van hivatva arra, hogy pártatlan, semleges állásából, hol a korona nimbusa övezi — kilépve — akár a legüdvösebb czél érdekében is, a nyilvánosság előtt exponálja magát.

Collisiók esetén a megfontolás és józan ész a gyöngébbnek engedékenységet javasol saját érdekében; ott tehát, a hol az alkotmányos küzdelmek kora lezajlott s annak eredményeképp az állami főszervek bizonyos concrét módon immár elhelyezkedtek — a tulsulyát kimutatott alsóházzal szemben, sem a koronának, sem a felsőháznak nem szabad észszerüen intransigens álláspontot elfoglalnia.

Ez általános szabály a normalis esetekre nézve; nem meriti ki azonban a parlamentaris casuistika összes képzelhető kérdéseit, hol ismét számos látszólagos kivételre akadunk.

Bagehot az angol alkotmányi állapotokról irott, méltán nagy hirre jutott munkájában, világosan utal arra a könnyen előfordulható esetre, mely főként régebben, midőn a szellemi közlekedés eszközei még nem érték el a tökély mai fokát, jóval gyakrabban merülhetett föl: hogy közvélemény ugyszólván nem, vagy alig fejlődött ki, bizonyos napirenden levő, kevésbé életbevágó ügyekre nézve; vagy egyszerüen azért, mert a nagyközönség hirtelenében alig vette észre a javaslatnak az ő érdekeit érintő részét s azért maradt közömbös, vagy egyszerüen nem volt képes felfogni annak horderejét, illetőleg figyelme a tárgytól mesterségesen eltereltetett.

Taxative, kimeritően felsorolni e jelenség okait, lehetetlen föladat volna; bizonyos azonban, hogy akár merő esetlegesség, akár ügyes, ravasz számitás lehet oka annak, hogy a választott kamara nem érzi, vagy csak igen kevéssé, a közvélemény nyomását s ilyenformán oly javaslatokat is

hajlandó esetleg elfogadni, a melyek a félre nem vezetett, kellően fölvilágositott közfelfogás erőteljes megnyilatkozása esetén még bemutathatók sem igen lettek volna.

Nem csak a corruptiónak ily eclatans eseteiben, midőn a törvényhozóknak anyagilag a felsőházénál kevésbé független része kivülről jövő érdekszövetkezetek hálójába kerül, hanem más alkalmakkor is megtörténhetik, hogy ugy a koronának, mint az első kamarának módjában áll missiót teljesiteni.

Minden hatalom expansiv természeténél fogva tulzásra, elfajulásra hajlandó; ily kisértéseknek az alsóház, ereje érzetében, kétszeresen van kitéve: közelfekvő azért a veszély, hogy oly kérdésekben is, melyek sem életbevágóak, sem a döntésre kellően előkészitve nincsenek, erőszakoskodhatnék és azokat par force akarhatná keresztülhajtani a törvényhozás forumain!

Ennek, ily „apró zsarnokoskodások"-nak meggátlására van hivatva a felsőház, mely ilyenformán a második kamara hevességével szemben a nyugodt mérlegelést, megfontolást képviselvén, Bismarck szerint is főképp, de nem kizárólag, a fékentartás szerepével van korunkban megbizva. („Zu verhindern, dass der Staatswagen zu sehr in's Rollen kommt").

A főszempont, melynek ehez képest az alsóházat működésében vezérelnie kell, annak belátása, hogy bár neki jut a legkiválóbb osztályrész az állami akarat kimunkálásában, mindamellett abban más, nem kevésbé hivatott tényezőkre is tartozik figyelemmel lenni, szóval, *hogy az ő akarata még nem a teljes állami akarat.*

Mérséklet és türelem itt tehát még szükségesebb, mint azon hatalmaknál, melyek hozzá hasonló impozáns erővel nem rendelkeznek!

II.

Főként a régibb alkotmányjogi, politikai irók a Ház vezetőképességét, a kormányt czéltudatosan irányitani biró befolyását, a szavazati jog kiterjedésével szorosan összefüggő s avval forditott arányban álló jelenségnek tekintették.

Mennél kiterjedtebb, mennél általánosabb a választói jogosultság, annál félelmetesebbnek tünt az föl előttük; az inkább conservativ hajlamu Todd-ról nem is szólva, még a radikális Bagehot is, oly tulzó elemek bejutásától tart ily körülmények közt, melyek mindennemü okszerü cooperatiót, czéltudatos parlamenti munkát meg fognak hiusitani.

Azóta szerzett tapasztalatok azonban legnagyobbrészt kimutatták e rendkivüli aggályok tulzottságát. Angliában az 1884-es reform óta rendkivül megszaporodott a választók száma; Franqueville is constatálja, hogy az többé nem messze áll az általános szavazati jogtól, melyet inkább csak elvi, mint praktikus okok miatt* nem kivánnak meghonositani.

Ki vonná azért kétségbe, hogy a House of Commons kevésbé lett actióképes? Belgiumban, Hollandiában elég alacsony a census: a parlamentarismus a continensen még sincs sehol oly előrehaladt stadiumban, mint éppen Belgiumban.

A kérdés nyitja az, vajjon az illető nemzet elérte-e azt a stádiumát a culturának, melyben a politikai jogositványok nagyobb veszély nélkül — mert hiszen a kezdet mindig nehézségekkel jár — más, arra éretteknek mutatkozó osztályokra is kiterjeszthetők?

A hol csak ez időpont bekövetkeztével szélesittetik ki a politikailag jogositottak köre, a vészes következmények beálltától félni illogikus volna; más az eset természetesen ott, a hol kellő előiskola nélkül honosittatik meg a parlamentaris uralom a legkiterjedtebb választási alapokon, minden önálló önkormányzati tevékenység, előkészültség hijján, mint Franczia- és Olaszországban.**

* Azon helyes álláspontból kifolyólag, hogy a közjogositványok nem puszta emberi minőségüknél, hanem csupán speciális tulajdonságoknál fogva illetik a polgárokat; más szóval: nem az ember (az egyén), hanem az állam eszméjéből folynak, nem a physikai egyed, hanem a nemzet azoknak sajátképpi alanya — s előbbiben azok csak reflex jogokként jelentkeznek.

** A szélső elemek praeponderantiája, a megférés, mérséklet hiánya lesz az ilyenkor, mi a parlamentaris rendszert veszélyezteti. (Todd i. m.)

Csodaszámba menne, ha e két államban az a gyökeres átalakulása az egész közéletnek, mely a XIX. század második felében ott végbement, simább lefolyásu lett volna; alig lehet kedvezőtlenebb talajt képzelni, mint a melyet a román nemzeteknél találunk, a parlamentarismusnak egész terjedelemben való átplántálására!

E kormányrendszer ugyan ott sem volt merőben ösmeretlen XVIII. Lajos, X. Károly és Lajos Fülöp alatt, de az 1870 utáni köztársasági viszonyok egész más alapon épitették azt föl, mint a Bourbonok restauratíója idejében.

S mindamellett, bár még a kilenczvenes években is sok panasz hangzik fel, mit látunk?

A nagy forradalom óta nem volt Francziaországnak oly hosszu, békés fejlődési korszaka, mint a harmadik respublica idejében; az 1870—71-i nagy megpróbáltatás kijózanitotta a „Gloire“ által megittasult nemzetet; az óriási hadisarcz hihetetlen rövid idő alatt kifizettetett s a német hadi irók által hirdetett évtizedekre szóló pusztitásnak rövid évek mulva már nyoma sem volt látható; a colossalis államadósság daczára (circa 30 milliárd frank) a pénzügyi viszonyok rendezettebbek, mint valaha voltak; más földrészek colonisatiója előrehaladt, a közgazdaság emelkedett, Anglia után ma is Francziaország az első tengeri hatalom: vajjon mindez eredmények a mellett bizonyitanak-e, hogy *a parlamentarismus,* mint kimutatni szeretnék, *kiterjedt szavazati jog és köztársasági államforma mellett alkalmazhatatlan, mivel az alsóház egyöntetü elemek hijján a cabinetnek kellő directivát adni nem képes?*

Semmi esetre sem; a következés nagyrészt meghazudtolta ama leginkább hazafias érzésekből fakadt aggályokat, melyek franczia és olasz politikusok müveiben kifejezésre találtak.*

Nem áll, hogy a parlamentarismus szükségképp korlátolt szavazati jogot követel; sőt ellenkezőleg; nem ápolja ugyan az

* Ezekről a parlamentarismus birálatos méltatásánál a befejező részben lesz bővebben szó.

általános emberi minőségből folyó politikai jogozottság elvét, hanem az önkormányzat áldásaiban lehetőleg széles kört óhajt részesiteni.

Érett népnél tehát sem elvi, sem praktikus akadálya a parlamentarismus szempontjából a szavazati jog kiterjesztésének nincsen; az egész ügy tisztán a képességen, alkalmasságon fordul meg — szóval: egyszerü *ténykérdés!*

Tulzás, szenvedélyek, radikális irányok időnkinti felülkerekedése, gyakori viharok és válságok a parlamentben nem a tárgyalt kormányrendszer lényege, hanem legföljebb annak alkalmazási módja, a politikai jogositványok szerfeletti kiterjesztése, a rendszabály korai volta mellett bizonyithatnak.

Hogy az alsóház megalakitásának módja, a választási rend és módszer annak egész képére befolyással van — a kézzel fogható tapasztalatokkal szemben hiábavaló volna tagadni, sőt egész határozottan állitható, miként a parlamentaris organismusnak működése is attól bizonyos mértékig föltételezett; észszerü határokon belül azonban — mindaddig azt mondhatnók, mig a képviseleti rendszer gyökerében meg nem támadtatik, mig az állam különváltsága az egyestől és a társadalomtól elismertetik, a kormányforma alkalmazhatósága és kipróbáltsága empirikus bizonyosságu!

A bizalom, mely nemcsak a parlamentarismusnak, hanem általában az egész képviseleti rendszernek sarkpontja, épp ugy a civilisatio terméke (Bucher), mint bármely más ujkori vivmány; *csak ott, hol ugyanazon nemzet tagjai közt erősebb a cohaesio — mint a társadalmi osztálykülönbségek — várható siker a képviseleti rendszertől.*

Mikor éri el valamely társadalmi réteg a fejlettségnek azt a stádiumát, melyben az általános jónak követelményeit esetleg saját osztályérdekével szemben is mérlegelni, sőt méltatni tudja, oly nagyfontosságu kérdés, melyet számos idevágó tünemény latba vetésével, a lehető legnagyobb körültekintéssel kell eldönteni.

III.

A mai alsóház, mint az államélet tulajdonképpeni centralis motora, helyzetének jelentőségéhez képest saját jellemének bélyegét üti arra a korra, melynek sorsát intézte.

Egyfelől a legmagasabb jogi szabályok meghozatalában való döntő részvét, másfelől a végrehajtó hatalomnak irányitása * által oly feladatot teljesit, melyet igy összefoglalólag egy szerv sem végzett az elmult korszakokban.

Viszonya a koronához s a főrendiházhoz a történelmi alapok megváltozásával uj, charakteristikus szint öltött; bár a külömbség a régi és uj állapot között e tekintetben is szembeszökő, mindazonáltal egy vonatkozásban sem oly jelentékeny, mint a korona tanácsosait illetőleg, kik e processus folyamán a király egyszerü szolgáiból („King's Servants") a parlament organumaivá lettek!

Két alapeszmének meggyökerezése után vált a fejlődésnek emez iránya szükségképpivé: *először a király személyének szentsége és sérthetetlensége, másodszor a törvényhozó s végrehajtó hatalom főszervei közötti állandó összhang nélkülözhetetlenségének fölismerése volt az a két sarktétel, melyből a mai parlamentarismus épülete származott.*

Az első kizárta a fejedelemnek személyes feleletre vonhatását, a másik szükségessé tette a végrehajtó hatalomnak a korona nevében a parlament bizalmas emberei által való gyakorlását.

E néhány szóban áll ama radikális átalakulás lényegének rajza, mely az államéletnek régibb korszakából az ujabba átvezetett; évszázadokig tartott, mig a modern politikai tudomány e Columbus tojását az alkotmánypraxis föltalálta.

Az az egyszerü gondolat, hogy a királyi hatalom ne önkényesen választott kegyenczek, hanem tetteikért a parlamentnek felelős, annak bizalmát biró tanácsosok által

* A parlamentarismus szempontjából tevékenységének ez utóbbi alakja érdemel kiváló figyelmet.

kezeltessék, nemzedékek életén keresztül birt csak testet ölteni s megérlelődni!

A miniszterium Janus-képe a reá váró feladat kettős természetéből következik; az alkotmány mindkét főtényezője, korona és parlament bizalmának egyformán letéteményese; a király kinevezési actusa, a parlament támogatása e bizalom direct eredménye és bizonysága.

Föntartani az összhangot e két alany között — a cabinetre nézve létkérdés; azt a missiót, melyre a mai államéletben hivatott, csak e föltétel mellett teljesitheti.

Bizonyitásra nem szorul, hogy ily természetü feladatnak csak igazán felvilágosodott korban felelhet meg valamely kormány; s akkor is csak ugy, ha a fejedelem nem zárkózik el a nemzetnek miniszterei révén előtte kifejezésre jutó kivánalmai elől!

Világos már ez egy tényből is, mennyire az erkölcsi erőkre, az értelem és belátásra alapitott szervezet a parlamentarismus egész rendszere s mily távol áll az elvileg minden merevségtől, sablontól.

Legjellegzetesebb oldala az a viszony, melyben az alsóház és cabinet egymáshoz áll.

Ettől függ az egész alkotmányos élet sikere; a modern constitutionalismus nem ismer activabb állami főtényezőt a fenti kettőnél.

A közélet e vezető elemeinek kiszemelése fokozatos selectio utján történik; a cabinet, illetőleg a miniszterelnök, a parlamenthez hasonló viszonyban áll, mint emez a nemzet egészéhez. (Bagehot.)

Fejtegetésünk folyamán constatáltuk már, hogy a mult alkotmányos küzdelmeinek eredménye az alsóház győzelme és felfogásának érvényesülése volt; *az a medium pedig, a melynek közvetitésével akaratát foganatositja, nem más, mint a jelenkor cabinetje.*

Nem sokáig kellene azonban a nyilvános élet küzdterét megfigyelni, hogy meg lehessen győződni arról, miképp a fenti kijelentés az egész valóságnak csak bizonyos részét

tartalmazza, quasi a szinfalak mögötti igazság gyanánt jelentkezik.

A régi természettörvény a hatások kölcsönösségéről, ritkán mutatkozik oly szembetünően, mint éppen a minisztériumnak és alsóháznak egymásközti viszonyánál; a felületes szemlélő előtt a probléma lényege mégis rejtve marad.

A szó etymológiája* magában véve is félrevezető; alig képzelhető külsőleg nagyobb ellentét a működés valódi tartalma és annak eredeti értelmét alkotó jelentés között, mint éppen ez elsőrangu politikai állásnál!

Commentár nélkül hagyva, csak megerősitené tévedésében a szemlélőt a szó „közeg“, melynél fogva a miniszter, mint ilyen volna az a médium, kinek utján a parlament akarata a külvilágban végrehajtatván, megtestesül . . . Mindez oly gyakran és széles körben használatos kitételek leginkább csak átvitt értelemben és bizonyos fentartással alkalmazhatók; a parlamentaris-rendszer, kizárólag erről az oldalról nyerve világitást, könnyen hamis szinben tünhetnék föl.

Valóban igaz, hogy egy rövid definitióban, mint az a jelen munka élén is található, alig lehet hosszadalmasság nélkül összefoglalni mindazon vonásokat, melyek egészökben az intézmény plastikusan kidomborodó képét adják; mindamellett alig tartom eléggé hangsulyozhatónak, hogy a kérdés valódi nyitját csak akkor találhatjuk meg, ha a cabinet s alsóház közötti viszonynak *mindkét oldalát*, nevezetesen a miniszteriumnak állását a kamarával szemben is, egyidejüleg méltatjuk beható figyelmünkre.

Éppen ez az, a mire nézetem szerint, aránylag kevés suly fektettetik; a parlament mérvadó befolyása a végrehajtó hatalom irányitására bőven kifejtetik, a nélkül, hogy viszont a kormány functiója, hatása a kamarákra, kellően hangsulyoztatnék.

Ott, a hol a Ház akarata a minisztérium részéről semmi

* „Minister“: szolga. Verbi divini minister, ministre des cultes: lelkész.

ellensulyra nem talál s minden alkalommal, bármily alárendelt kérdésben is, teljesen szabad folyást nyer, igazi parlamentarismus meg nem honosodott.

Ily állapot nem a parlamentarismus a maga tetőpontján, de a Ház mindenhatósága, zsarnoksága a többi államszervek fölött.

Ez ama rettegett egybeolvadása az államhatalmaknak, melytől a XVIII. század bölcseletjogi, politikai irói annyira tartottak; az ennek bekövetkezésétől való félelem adott létet Montesquieu és követői az államhatalmak szigoru elválasztását tárgyazó tanainak, melyek a legtöbb mai köztársaságban (Amerika!) jelenben is, mint a politikai bölcseség sarktételei szerepelnek.

Végeredményben az állampolgárokra nézve mindegy, vajjon egy absolut hatalmu, isteni dicsfényben ragyogó fejedelem, vagy valamely hozzájuk többé-kevésbé hasonló elemekből összeállitott gyülekezet az, mely az összes közhatalmat absorbeálja és despotikus önkénynyel uralkodik, minden jogi és moralis korlát hijján; sőt az első eset még kedvezőbbnek tekinthető, mert több garantiát nyujt az egységes irányban való haladásra és lélektanilag az emberek tulnyomó részére kevésbé fájdalmas valamely társadalmilag is szédítő magasságban felettök élő koronás fő, mint velök egyívásu egyének conglomeratumának uralma alatt állani!

A parlamentet, nevezetesen annak alsóházát, a részére kijelölt mederben tartani, mechanicus eszközökkel nem — csupán erkölcsiekkel lehet.

Ez az a nagy problema, melynek megoldása első sorban a cabinetre vár; a nemzetképviselet vezérségét kivivni, illetőleg állandóan föntartani.

Végig pillantva amaz elég termékeny, nagyobbrészt monographikus irodalmon,* mely a parlamentaris rendszert is érintő kérdésekkel foglalkozott, a minduntalan visszatérő

* Esmein, Dupriez, Arzens, Croiserie, Guérin, Furuya, Laveleye, Wells, Franqueville, Gualtieri, Mosca, Palma, Majorana, Bucher . . .

panasz, melylyel találkozunk, a kormányok minimalis állandóságáról szól, mely minden következetes és nagyszabásu törvényhozási munkát megakaszt, sőt lehetetlenné tesz! *

E súlyos bajon csak egy radikális óvószer segithet: a minisztérium feltétlenül elismert tekintélye, parlamenti vezérszerepe.

Tartózkodás nélkül állitható, miként a közügyek menete a mindenkori minisztériumnak az alsóházzal szemben elfoglalt positiójától függ.

Mennél szilárdabb ez, annál biztosabb lesz az egész, állam vezetése; mennél ingatagabb, annál több a rázkodtatás, mely a haladást kiséri!

Az iránytadás végső impulsusa csak egy természetes személytől származhatik; tartalmat annak azonban egy gyülekezet is adhat. A modern parlamentaris életben ez az alany a miniszterelnök; a lényeges tartalmat adó tényező az alsóház. E szerepek fel nem cserélhetők; minden ilyszerü kisérlet az állami élet megzavarodását vonja maga után.

A parlamentarismus helyes functiónálása a moralis erők czélszerü elosztásán, berendezkedésén alapul; sine qua nonjaként tekintendő, hogy a cabinet tekintélyével az alsóházat irányitani birja.

Sajátságos és complex helyzet.

Egyfelől a rendszer quintessentiája ** gyanánt állitjuk, hogy a politikai vezetés az alsóház sajátképpi feladata; másfelől ugyanoly nyomatékkal hangsulyozzuk, hogy siker e systémától csak ugy remélhető, ha a cabinet prestigénél fogva a Házat eszméi elfogadására birni képes!

S mégis e paradox állitásban nincs semmi lehetetlen; megáll mind a kettő, mert az ellentét csak látszólagos közöttük.

A Ház az ellenőr, ki a kormány által formulázott javas-

* Erről bővebben a kritikai részben.

** „Quintessentia" középkori eredetü kifejezés, abból kiindulólag, hogy a természeti elemek száma 4 volt (föld-, tüz-, viz-, levegő); az „ötödik" a „quinta-essentia" volt a dolgok láthatatlan „lényege" (Paulsen: berlini egyetemi előadások).

latot megbirálja és az alkotmányban gyökerező hatalmával annak értelmében való cselekvésre a felhatalmazást megadja; ő az épittető, kinek az épitőmester (cabinet) a tervrajzot felülbirálás, jóváhagyás végett, abban a stylusban keresztülvive, mint azt általában jelezte, bemutatja.

Omnis similitudo claudicat: ez kétségtelen; de nem kevésbé bizonyos, hogy az olyan épitész, (kormány) ki elfogadható tervet praesentálni nem tud, vagy azt keresztül vinni nem képes, sem maga nem existálhat, sem az épületnek (az államügyek vezetése) létet nem adhat.

Valósággá mindkét tényező vezetése a munkafelosztás elve által válik; a parlament szelleme által — az uralkodó párt programmja utján — a politikai utirány nagyjából, mintegy a geographiai világtájhoz képest — jelöltetik meg; a részletes utiterv kidolgozása, már a cabinet specialis feladata.

E munkájában szükséges, hogy a Ház hathatós támogatásával találkozzék, melynek bizalmából e fényes polczra került; a talaj egyengetve van számára, de az előlegezett jóindulat folytatására további érdemekkel kell reászolgálnia.

Eredményt csak ugy mutathat fel, ha teljes önállóság és czéltudatos erély jellemzi fellépését; meggyőződését minden, még saját pártja részéről jövő támadásokkal szemben is, szilárd elhatározottsággal kell megoltalmaznia.

Ez az egyedüli módja, hogy üdvös és gyümölcsöző politikát folytathasson; kizárólag csak a független, kellő nyomatékkal fellépni képes cabinet van abban a helyzetben, hogy először: a parlamentet vezetni, másodszor: az államhatalmak olyannyira veszélyes confusioját megakadályozni birja.

A kormány tekintélye és nyomatékos parlamenti állása ehez képest elsőrendü nemzeti fontosságu kérdés.

Magában — fő és hatékony szervezet nélkül — a Ház nem egyéb, mint egy sokfejü hydra, mely rendkivüli missiójának egyáltalán nem felelhet meg. S actióképessé tisztán elismert vezérlet teheti. *

* Bagchot i. m.

Az összes disponibilis erőknek egy czélra való egységes irányitása és felhasználása csakis ily körülmények közt mehet végbe; munkaképességre az ország bármely Háza csakis ily szervezkedés mellett tehet szert.

E nélkülözhetetlen organisátiót — mely szintén a parlamentarismus lényegéhez tartozik — mindegyik Háznak érdemben a „párt" szervezet, alakilag az „ügyrend" adja meg.

IV.

Az egész Ház alakszerü szervezése külsőleg a megalakulás actusa, tisztviselői kar választása, *házszabályok*, ügyrend megállapitása által történik; az egy nézetirányuak összefoglalása — egy áramba tömöritése pedig — *a pártok* által eszközöltetik.

A szervezkedésnek mindkét formája rendkivüli jelentőségü; az első főként technikailag, a másik érdemileg teszi lehetővé a parlamentnek magasztos hivatása betöltését.

A kamarának, mint testületnek, feje és tanácskozásainak vezére: az elnök; a benne uralkodó pártnak első embere: a miniszterelnök.

E kétféle functió megosztását a szigoru tárgyilagosság szempontja is igazolja; a premier, mint bevallottan pártember, politikai ellenfeleinek őt ostromló táborával szemben az elfogultság szinében tünhetnék fel; az objectivitás és semlegesség* magaslatán álló Házelnöki tisztre a parlament valamely más kitünősége alkalmasabb.

A parlamenti élet az országos pártok kereteiben hullámzik fel és alá, a politikai áramlatokhoz képest; *a parlamentarismus rendszerének nagy titka, kulcsa, éppen a végrehajtó hatalom activ fejének, a miniszterelnöknek pártvezéri minőségében rejlik.*

Az őt körülvevő bizalom főforrása éppen saját politikai multjában keresendő; az ország szine előtt nyiltan vallott

* Teljes neutralitást, passivitást nem mindenütt követelnek a Ház elnökétől; pl. a House of Lord tanácskozásainak vezére (?) a Lordkanczellártól sem.

elvek erősebb kötelékkel csatolják az általá szolgált ügyhöz bármely más, nem tisztán erkölcsi természetü kapocsnál.

A fejedelem tanácsában azért foglalja el e diszes helyet, hogy kifejtett programmját keresztülvigye; soha sem szabad azért az alsóháznak felednie, hogy *saját* embere az, kinek vezérlete alá *önként* szegődött!

A directiva az uralkodó alsóházi párt magatartását illetőleg ebből közvetlenül folyik; a vezért válságos időkben is szilárdul követni: moralis kötelesség!

Fel kell tennünk, hogy sem a korona, sem a Ház nem ajándékozza meg bizalmának superlativusával azt, ki arra személyes kiváló tulajdonai által reá nem szolgált; alig hihető, hogy a ki e méltóságra emelkedett, ne egyesitené magában fokozott mértékben a politikai vezérség szükséges kellékeit!

Rendes körülmények között a Házban győztes párt eljárásával — bár indirecte — maga jelöli ki kebeléből azt, ki a kormány gyeplőit átvenni hivatva leszen; elhagyni a párt saját választottját, hütlenség, következetlenség volna önmaga iránt.*

Fontolóra véve, hogy valóságos eredmény csak ugy érhető el, ha a cabinet javaslatainak elébe, melyek a viszonyok relative legalaposabb ismerete alapján készültek, minél kevesebb akadály gördittetik: *az igazán sürgős megoldást kivánó nagy kérdések elintézésének hátráltatása a közönséges komoly kritikán felül: hazafiatlanság.*

A parlamentnek tudnia kell, hogy nem ő, hanem a cabinet az ország tulajdonképpi kormánya; tudnia kell, hogy e functiójában már szervezeténél fogva sem helyettesitheti s azért *feladata nem a közigazgatás vezetése, hanem csupán e vezetés ellenőrzése!*

Az angolok mesés alkotmányos érzéke a felelősség szempontjából is mérlegelte e kérdést s ugyanarra az eredményre jutott; előfordult,** hogy kitünő premier-k, mielőtt

* Bagehot szerint: *elsőrendü kötelessége a kamarának a kormány támogatása.*

** Todd i. m. II. köt.

concret javaslatokkal állottak volna elő, általában óhajtván tájékozódni a Ház véleménye felől, bizonyos igen kényes és bonyolult, de sürgős megoldást kivánó államügyben e tárgyban előzetes határozatot kivántak provocálni, miheztartás végett; e kisérletet, bár az voltaképpen meghajlás volt a parlament souverainitása előtt, az alkotmány szellemével meg nem egyezőnek találták; mert, ha a Ház maga rendelkezik, ki lett volna azért felelős?

A megokolás, nézetem szerint, kissé hézagos; nem annyira a felelősség kérdésén, azon, hogy a kormány semmi esetben se rejtőzhessék más tényező mögé, mulik a dolog, *mint inkább a competentián;* az egész ügy inkább hatásköri kérdés; nem a parlament dolga ugyanis, a beterjesztendő javaslatok, intézkedések alapeszméit készen átszolgáltatni, éppen a hivatása magaslatán álló kormánynak legspeciálisabb feladata a közügyek állapota által igényelt rendszabályok megalkotása, melyeknek irányelveit nem szabad a Háztól egyenesen kérnie! A cabinet ilyenképpen egyszerü codificáló testületté sülyednék; feltétlenül önálló kezdeményező erő nélkül nem vezére, hanem kalauzoltja volna a Háznak!

A probléma érdeme abban rejlik, hogy felismertetett, mennyire veszedelmes praecedenst alkothatna a jövőre nézve a kamara részéről ily hatásköri tullépés!

A felmerült concrét esetben talán nem lett volna sem feltünő, sem a közügyre nézve káros, ha a direct kérdést tevő kormány az óhajtott, kézzelfogható utmutatást megkapja; de elvi jelentőségü annak constatálása, hogy ez expediens a szóban forgó alkotmányos tényezők hivatásának félreismerésén alapul.

Könnyen elképzelhetők a következmények, melyek az első perczben praktikusnak * látszó modus vivendi általánosabb meghonositásával járnának; kényelmi szempontból az mennél gyakrabban vétetvén igénybe, különös közigazgatási kérdések-

* Azért praktikus, mert a javaslat a Ház által rövidesen megadott principium alapján dolgoztatván ki, egy hosszadalmas általános vita válnék mellőzhetővé

ben is, a Ház nemcsak hogy emancipálná magát a cabinet vezetése alól,* hanem *eredeti hivatásától eltérve, nem ellenőrzést, de valósággal activ kormányzást végezne!*

Nincs igazoltabb, mint ez aggódó féltékenység, melylyel a cabinet önállósága, a parlament alsóházával szemben is őriztetik; nem egyszerü inconvenientiák, hanem alkotmányi válságok, nemzeti csapások származhatnak abból, ha vezetés nélkül maradt kamarák és szolgai miniszteriumok állanak a közügyek élén.

V.

Azt a benső politikai kapcsot, melynél fogva a kormánynak aránylag csekély számu testületére nézve a Ház vezérlete lehetővé válik, a parlamentarismus ellenei részéről ritka hévvel megtámadott *pártszervezet* adja meg.

Ebben vélték felfedezhetni a rendszer Achilles-sarkát; s valóban sok megvesztegető plausibilitás van abban, midőn a bevallottan pártos kormányzással szemben a szigoruan tárgyilagos, elfogulatlan (!), tehát nem pártok alapján álló rendszerre utalnak.

Visszásnak tünik föl, a közügyek intézését oly egyének csoportjaira bizni, kik állitólag saját szükebb körük s nem az igazi közvélemény által megállapitott programm alapján vállalják el az ország kormányzását; ez lényegileg semmi egyéb, mint a nemzeti érdekeknek az állampolgárok egy része kezébe való kiszolgáltatása, mi a számszerü többségnek, ugymond, a kisebbség fölötti elviselhetetlen zsarnokságára vezethet.

E szomoru következmények beálltának megakadályozására csakugyan nem létezik absolut biztositék!

Valamely intézmény elfogadása vagy elvetését illetőleg azonban, erős tévedés volna pusztán a bekövetkezhető hátrá-

* Mit jelent az, ha a cabinet elveszti a Ház vezetését, fentebb érintettem; anarchikus parlamentet, zilált közállapotokat, az ország veszedelmét.

nyok alapján indulni el. A kérdés fentebbi formulázása hibás; nem arról van szó, vajjon a pártokkal együtt bizonyos az államéletre esetleg hátrányos jelenségek is nem fognak-e mutatkozni, hanem egyszerüen arról, vajjon a *pártok*, *a pártszervezet nélkül*, *parlamenti munka*, *parlamentáris rendszer egyáltalán lehető-e?*

A tudomány mai szinvonalán ez már superált kérdésnek tekinthető.

Ugy a régibb politikai, mint az ujabb bölcsészetirók megegyeznek abban, hogy a mai modern értelemben vett alkotmányosság, képviseleti rendszer és parlamentarismus, pártélet nélkül nem képzelhető.*

Paulsen berlini egyetemi tanár: „Parteipolitik und Moral" czimü dolgozatában (Dresda 1900), miután történetbölcsészeti szempontból a pártok fejlődésének benső szükségképpiségét kidomboritotta, mint a mely *nélkül az állampolgárság tömegeit is magában foglaló közélet lehetetlen*, igy szemlélteti a szóban forgó fejlődési folyamatot: „Parteien entstehen überall da, wo eine unorganisierte Menge als Einheit sich bethätigen, Beschlüsse fassen und handeln soll. Es geschicht mit psychologischer und zugleich mit teleologischer Notwendigkeit. Mit psychologischer Notwendigkeit: die in der Menge vorhandenen verschiedenen Interessen und Anschauungen ziehen sich an und strossen sich ab, nach dem Maasse der Verwandtschaft und des Gegensatzes. Am Gegensatz orientiert, thun sich die verwandten zu geschlossenen Gruppen zusammen. Aber dieser psychologisch bedingte Vorgang ist zugleich teleologisch notwendig: durch die Bildung von Parteien wird erst aus der chaotischen Masse ein gegliedertes, verhandlungs- und entschliessungsfähiges Ganzes. *Die Parteibildung ist gleichsam die in einer Menge spontan entstehende Notorganisation, um überhaupt actionsfähig zu werden.*"

* Lásd Marco Minghetti „I partiti politici e la ingerenza loro nella giustitia e nella amministrazione." (Bologna, 1881.)

Capitolo primo: „Fra tutti pai il governo parlamentare piu ancora di quello strettamente costituzionale e rappresentativo, sembra non potersi disciogliere de la condizione *„die essere un governo di partito."*

Az eszme természetéhez képest, mely körül a tömörülés történik, politikai és nem politikai pártok (társadalmi, vallási, művészeti stb.) külömböztethetők meg; az emberi élet egyes oldalainak fokozódó összefonódottságánál fogva e fundamentum divisionisból származó felosztás ritkán ad typikus alakulatokat; rendszerint a politikai pártok is csak első vonalban, par excellence, politikai, de másodsorban azonfelül, társadalmi stb. pártok is.

Az államélet nagy kérdései a polgárságot különböző nagy táborokra osztják; a megoldás módja az, mi a csoportok felfogását egymástól elválasztja s nem a nemzeti lét alapelvei, mert az utóbbiak tekintetében valamennyi igazi párt azonos alapon áll.*

Oly csoport, mely az állam individualitását támadja meg, nem respectálva a társas együttlét általánosan szükségesnek elismert feltételeit, a nemzeti egységet, párt számba politikailag nem jöhet.**

Czélja e többé-kevésbé spontán egyesüléseknek, az állami főhatalom elnyerése; az összekötő kapocs a közös meggyőződés, mely a sorakozók külön érdekével erősebb vagy kevésbé erős vegyületben jelentkezik.

Tisztán személyek körüli csoportosulások, melyek a közjóra való tekintet nélkül alakulnak, factiók,*** clique-k, bandák coteriák elnevezés alatt ismeretesek.

A pártok az állami és társadalmi élet összes rétegeit behálózzák s e kettő között középállást foglalnak el. Fejlett közszellem, érdeklődés és activitás a polgárokban csak ugy válhatik az egyetemes jóra nézve termékeny folyamattá, ha szabályozott csatornákban, a pártszervezet közvetitésével mehet végbe.****

* Concha: Politika.

** A demarcationalis vonal itt meglehetősen bizonytalan; a legtöbb államban erősen tértfoglaló socialistáktól alig lehetne elvitatni a „párt jelleget"; a communistáktól már inkább; az „anarchisták"-tól minden esetre!

*** Bár e szó eredeti értelme nem birt e mellékizzel: igy például: „factio Barcina" (Hamilcar Barcas pártja) Liviusnál (XXI. könyv).

**** Lengyelországban ez üdvös tömörülést az individualismus keresztülhatolása, a társasági államfogalom, a „liberum veto" alakjában gátolta és buktatta meg.

Bluntschli azért helyesen emeli ki „Character und Geist der politischen Parteien“ czimü munkájában, hogy az eleven pártélet nem az államtest szenvedésére — de sőt egészségére mutat.

Energiát, következetes haladást bizonyos határozott irányban, csak nagy tömegeknek megmozditása által lehet az állam egészére nézve elérni; a dolog természetéhez képest minden életbevágó kérdésnél a harczolók két fő táborra, a pro és contra küzdők táborára szakadnak; végül a milliónyi egyes különféle árnyalatu meggyőződés egy nagy gyüjtőmedenczében a pártorganismusban, a nélkül, hogy önálló létét elvesztené, egy impozáns egészszé olvad össze.

E temérdek egyéni felfogásnak visszavezetése és egyesitése a probléma gerinczét illetőleg — lélektani szempontok szerint — az, a mit a pártoknak alulról felfelé irányuló szervezetében végbemenni látunk.

Végeredményben minden culturállamban az emberi természetből kifolyólag két főirányzat — a fentartó és haladó — válik ki.

Változás és állandóság az öröklét két nélkülözhetetlen, egymást kiegészitő eleme,* mely a nyilvános élet hullámzó árjában, mint Ormuzd és Ahrimán — egymás ellen küzdeni meg nem szünik. A mobilis irány liberalismus, a stabilis conservativismusnak mondatik.

Ez elnevezések azonban, mint oly sok más a politikában, némileg szintén félrevezetők; csak a haladni, illetőleg maradni kiváno elemek *tulsulyát* — nem *kizárólagos* voltát jelzik a kérdéses pártvegyületben.

A potiori fit denominatio: ez a mindennapi életben kissé feledésbe ment s lépten-nyomon constatálható az a fogalomzavar, mely abból származott, hogy a liberalis irányt

* „In einem Menschen überwiegt die Bewegung, in dem anderen die Stabilität. Das ist Sache der Anlage und des Temperaments; aber das Wissen und Denken, die Erfahrung, die Staatsform in der er lebt, entscheiden darüber, was er für des Bestehens wert hält, gegen was er seine zerstörende Richtung wendet“. (Bucher, op. cit. 116. l.)

tisztán haladónak, a conservativot minden reformot szükségképp ellenzőnek tekintették.

Annyira meggyökerezett a köztudatban e két typikus pártnak ilyetén felfogása, hogy Kuncznak terminologiája,* ki a liberalismus körén belül állitja szembe a conservativ pártot a *progressivvel*, valósággal frappansnak tünik fel, noha elméletileg teljesen jogosult.

Mindkét pártnak az emberi természet lényegénél fogva, ugy a mozgásnak, mint állandóságnak elemeit, csakhogy különböző fokban — egyesitenie kell; az egyik lesz az *„erélyesen"*, a másik, mint Dessewffy mondá *„a fontolva haladó"* párt.

Bucher a parlamentarismusról epés tollal, de kitünő dialektikával irott művében a „conservativ" műkifejezést, mint egy politikai rendszer megérzékitésére szolgálót, orosz származásunak állitja; időrendileg Talleyrandnak a bécsi congressuson (1815) oly fényes sikerrel forgalomba hozott *„legitimitás"*-át előzte meg.

Eredetileg a szó etymológiájának megfelelő értelemben használtatott: hogy mely körülményeknek tulajdonitandó, miként Angliában az a „tory" párt jelzésére kezdett alkalmazásba vétetni, teljes bizonyossággal kipuhatolva nincs.

Még kevésbé világos, miért neveztetett el éppen a whig párt „liberalis"-nak; a kifejezések grammatikai értelme ellentétet ki nem fejezvén, valószinü, hogy e két — most már a közforgalomba átment kifejezés — annak az esetlegességnek köszöni létét és állandó szembeállitását, hogy Angliának két nagy historiai pártjára alkalmaztatott.

Származását illetőleg a „liberalis" elnevezés, mint valamely párt megnevezésére szolgáló, Spanyolországból ered; ugy Bucher, mint Seignobos a mult század elején lefolyt alkotmányos küzdelmek idejéből deducálják, midőn is a betüszerinti értelemhez képest, a „szabadság barátai"-t jelezte.**

* I. m. 103. l.

** L. Seignobos: „Histoire politique . . . Chapitre X. L'Espagne et le Portugal, 270. l. „L'assemblée" s'était divisée en deux partis: partisans de l'ancien régime („serviles"), partisans de la iiberté („liberales");

Azóta a lehető legkülönfélébb szinezetü politikai táborok, fractiók vették igénybe e szót önmaguk megjelölésére, ugy, hogy az tartalmi határozottságából folyvást csak veszitett; egyébként is inkább csak genericus megjelölésszámba ment egy-egy oly tág, bizonytalan határu keretben, melyben igen vegyes összetételü elemek is békésen megfértek.

Nem lehet azért Bucher szemrehányását sem, hogy e terminus technicus mennyire homályos, tartalom hijján való, teljesen alaptalannak tekinteni.

Nagyrészt jogosult az a gunyos megjegyzése is, melylyel a whig és tory párt egymáshoz való viszonyát, azt az egyre inkább csak képzeletinek mondható ellentétet illetőleg, illustrálja, midőn (a 113. lapon) igy nyilatkozik: „In diesem Augenblicke würde es schwer halten, eine andere Definition der beiden Parteien zu geben, als das ein Whig von Lord John Russels Ältermutter abstammt und ein Tory hinter M. Disraeli sitzt".*

A liberalis és conservativ inkább csak bizonyos általános eszmeirányt jelző mükifejezések ritkán adnak praecis képet valamely állam concrét pártjairól; sőt nem is járnak — mint egymás szükségképpi kiegészitői — mindig és mindenütt együtt; igy hazánkban a liberalis pártnak megfelelő conservativ párt jelenleg constituálva nincs; nem is az egyéni, illetőleg politikai szabadság előtérbe helyezésén, mit ez eszmeáramlatok kifejeznek, mulik a kérdés, hanem a 67-es, illetőleg 48-as közjogi alapok eltérő szervezkedési módjain a közösügyek kezelésére vonatkozólag.

c'est par l'Espagne que ce mot est entrée dans la langue politique". (Az 1812. Cortes-ről.)

* A két régi elnevezés értelmezése tekintetében ellentét van Bucher és Ballagi között, ki Bluntschli munkáját a politikai pártokról leforditotta, commentárral ellátta.

E munka egyik jegyzetéhez képest (30. l.) a „whig" eredetileg megromlott aludt tejet, „tory" pedig mocsaras földön tanyázó rablóbandát jelentett, holott Bucher szerint „Whig soll ursprünglich einen zum Aufruhr geneigten Konventikler in Schottland, Tory einen zum Papismus geneigten Pferdedieb in Irland bedeutet haben". (!)

Egyáltalán ritkaság számba megy, hogy valamely országban a pártok állandóan, hosszabb korszakokon át a conservativ és liberalis elvek abstract követése terén maradjanak; egyes nagy életbe vágó kérdések hirtelen fordulatokat, pártválságot, szerepcserét eredményeznek, mi a pártellentéteket utóbb — az acut összeütközések lezajlása után — természetszerüleg enyhiti.*

Mindazok után, miket az előzőkben a parlamentaris kormányzat transactiós természetéről mondottam, nem szenved kétséget, hogy annak legalkalmasabb talaja egy oly alsóház, melyben a közép-pártok, a mérsékelt elemek vannak határozott tulsulyban.

Minden extrém irányzat, minden szélső-párt, akár mint radicalismus, akár mint reactió, szükségképpen bizonyos intransigens vonást tartalmaz s éppen e tulajdonságánál fogva válik már a priori a parlamentarismusban, melynek főjellemvonása az önmérséklet, vezető szerepre hosszabb időn át, ugyszólván alkalmatlanná.**

A parlamentarismus theóriája tekintetéből azért behatóbban kell értékelni és nagyobb méltánylásban részesiteni Rohmer Frigyesnek pártelmèletét, a nélkül, hogy ez általa adott és Bluntschli által bővebben kifejtett alapot egész terjedelmében elfogadnók.***

„Fő érdeme éppen abban rejlik, hogy a szélső pártokat, mértéket tartva a leginkább férfias középpártoknak rendeli alá.

E tan a mellett van, hogy a fiatal, életerős szabadelvüség az éretlen radicalismust vezesse s hogy a bölcs conservativismus az absolutisták hevét fékezze". (Bluntschli, Ballagi „A politikai pártok." 108. lap.)

* Igy az 1846. évi gabonavám-harcz Angliában.

** E kijelentés is természetesen „cum grano salis" veendő; hiszen Francziaországban ma is radicalis régime az uralkodó. (Waldeck-Rousseau, Combes.)

*** Theóriája szerint a radicalis párt a gyermekkor, a liberalis az ifjukor, a conservativ a férfi-, az absolutista (reactio) az öreg kornak felel meg; más szóval: „A politikai pártok természeti törvénye az emberi életkorok psychologiai törvénye." Ugyanazon szellem hatja át a fölsorolt pártokat, mint a velök párhuzamba állitott életkorokat.

Mennél inkább praedominálnak a Házban a „mérsékelt“ elemek, annál könnyebben sikerül állandóbb jellegü és homogén kormány alakitása, mi az egész ország-kormányzat vitelére föltétlenül üdvös behatást gyakorol; mennél gyakrabban kénytelen az államfő a kormányzás gyeplőit a szélső jobb vagy szélső bal kezére bizni, annál válságosabb az államügyek előrehaladása, mert egyik szélső minisztérium a másik munkájának romjain át- és felett hajtja az állam szekerét.

VI.

A pártszervezet az, mely az ügyrendi, alaki organisatión felül, az alsóház tagjait bizonyos egészekbe összefoglalja, a rokonárnyalatu nézeteket együvé tömöriti.

A hivatalos közjog szempontjából valóságos léttel e pártok nem birnak; ha szervezkedtek is, legföljebb magánjogi corporatióként vétetnek talán figyelembe.

Annál nevezetesebb szerepet igényelnek azonban a politikában, hol az államélet tényezőinek jelentősége nem tisztán jogi, hanem valósággal tényleges értékök szerint mérlegeltetik.

Az egész parlamentaris systema megfejtetlen probléma marad, rejtély, a mennyiben a pártok kérdésére ki nem terjeszkedünk.

Bár nem szükölködik a politikai irodalom idevágó művek nélkül, mégis tagadhatatlan, hogy ama számos monographia és röpirat, mely ily tartalommal napvilágot látott, legnagyobbrészt nem mint szigoruan tudományos mű, hanem csupán rövid életre teremtett actualis érdekü, publicisticai czikk vehető figyelembe.

Aránylag kevés azon tételek száma, melyek az egész pártkérdésre kiható érvénynyel, egységes alapon tüntetik föl az e közületi életjelenségre vonatkozó igazságokat, mi annál sajnosabb, mert kétségtelen, hogy a pártélet az a fő médium, melyen át az állampolgárok országló akarata érvényesül.

Annak a motorikus erőnek, annak az energiának jelentékeny része, mely a közügyek ellátásában tevékeny egyéneknél tapasztalható, főként a nemzet törvényhozási szervezetében, éppen a pártok révén, a pártszellem és agitatio közvetitése, élesztgetése utján származik a közéletbe át.

A pártélet társadalmi porondján folyik az állandó előkészülés az állam köztestületeiben vivandó döntő harczra; a vezérférfiak által kibocsátott „jelszó“ hatása alatt gyülekeznek egybe az ellenséges erők.

Mennél kiterjedtebb ez a hálózat, melynek kötelékei a politikai munkásságra sulyt fektető polgárok összegét foglalják magukban, annál intensivebb az illető ország nyilvános élete. Nem csak a parlament kebelén belől, melynek alsóházában a pártélet a legelevenebben lüktet, de azon kivül is mindenütt, hol a közszabadság és a szellemi közlekedés megfelelő eszközei megvannak, tartósabb organisátióban tömörülnek a különböző politikai irányok hivei, clubbokban, casinokban és egyéb egyesületekben. Bár el kell ismernünk, hogy a politikai egyletek számának jelentékeny szaporodása, activitásuk határainak erős kibővitése, helyenként ugy közgazdásági, mint socialis hátrányokkal jár: e baj jelentőségét túloznunk annál kevésbé szabad, mennél bizonyosabb, hogy e jelenség jórészt csupán a választási jog nagymérvü kiterjesztésének egyszerü következménye.

Mivel csak oly párt lehet élet- és kormányképes, mely hiveit bármely perczben teljes számmal a legnagyobb erőfeszitésre összegyüjteni birja, világos, hogy ugy az ország központján, mint a vidéken szervezkedő politikai egyleteknek egyre nagyobb száma szükséges a czél eléréséhez.

Csakis ilyszerü berendezés és állandó szervezet mellett várható a párt actióképességének a fönnmaradása, illetőleg növekedése; csakis ily föltételek mellett várható az annyira szükséges *pártfegyelem* lazulatlanul maradása.

Ez utóbbi pont volt egyébként az, melyet a parlamentarismus ellenei különösen nagy szenvedélylyel támadtak meg, állitván, hogy éppen a pártban nélkülözhetetlen fegyelem

teszi lehetetlenné a közügyek intézésében föltétlenül megkivántató tárgyilagosságot, mi ha igaz, ugy az egész rendszer politikai észszerüsége evvel együtt megdől; tekintettel pedig arra, hogy az egyéni független meggyőződésnek pártérdekből való alárendelése a szavazások alkalmával egyértelmü az ekként keletkezett közakarat meghamisitásával: evvel a parlamenti kormányforma erkölcsi alappilléreit is romba dönthetni vélték.*

Bár e támadás nem sikerült, annyi eredménye mégis volt, hogy erősebb figyelmet keltett e valóban nagyérdekü erkölcs-lélektani kérdés iránt, mely jelenben egyuttal a politikai tudománynak is külömbözőképpen megoldott problemája.

Legszembetünőbb a pártfegyelem magában a Házban, annak tagjai között.

Moralis dolog-e a párttal szavazni annak, ki bensőleg az ellenvélemény helyességéről van meggyőződve?

Erkölcsileg megengedhető-e a pártban maradni, ha éppen a felfogásunktól eltérő eljárás követése mondatott ki határozatilag?

Mint a mindennapi élet számtalan kérdésében — a válasz ezekre is csak relativ lehet; azok az éles conturok, melyekkel az elméletben e kérdések megjelennek, a gyakorlatban tetemesen enyhülnek; abstract megoldás általánosságban alig lehetséges, az egyes esetek számtalan egyéni sajátszerüségénél fogva, melyek jóformán mind eltérő megfejtésre vezetnek.

Joggal idegenkednek azért az angolok állami életükben minden oly abstract általános kijelentéstől, mely éppen általánosságánál fogva a leggyakrabban alkalmatlan arra, hogy az egyes concrét esetek eldöntésének helyes zsinormértékéül szolgáljon. Ritkán merül fel a való életben oly eclatans példa, oly typikus eset, mint a mely a szabálytalkotó lelki szemei előtt lebegett, midőn azt megszövegezte!

Igy a pártélet sem nélkülözi azokat a compromissumokat, megalkuvásokat, melyek az elmélet tiszta forrásvizei megzavarodásaként tünnek föl!

* E kérdésre a parlamentarismus birálatos méltatásánál fogok kiterjeszkedni.

10*

A fölvetett kérdésekre a teljes logikai merevségből mit sem engedve, csak kategorikus „nem"-mel válaszolhatunk; ámde megfontolandó, hogy rendes körülmények között aránylag ritkán fog előfordulni oly helyzet, melyben az érdekelt fél (képviselő, senator) pártja felfogásával valamely sarkalatos kérdésben homlokegyenest ellentétbe kerül.

Elhatározásaink a pro és contra fölhozható érvek változatos egyensulyához képest kelétkeznek; nem valószinü, hogy az a felfogás, mely a párt kebelében többséget nyert, hasonlólag nyomós indokokkal támogatható nem volna, bár egyesek meggyőződése szerint az ellene szóló érvek hathatósabbak is!

Nem lehet ilyenkor lelkiismeretbe vágó, sőt tán a közerkölcsiségbe ütköző dolognak minősiteni azt az eljárást, melynél fogva az ügy érdekében, hogy az országnak valamely esetleg égető szükséglete kielégittessék, nézetünket a párt többségének alárendeljük.

Ez áldozat, melyet ily alkalommal belsőleg hozunk, kedélyileg fájdalmas lehet, de politikailag teljesen indokolt s erkölcsileg sem esik kifogás alá.

Végeredményben — föntartva a föntartandókat — ugyanazon argumentumokra alapitható a pártember alkalmazkodása magatartásában a párt által szabatositott eljáráshoz, mint a hadseregnél mindenki által szükségesnek elismert subordinatio.*

Nagy czélok elérése nagy és határozott irányban történő erőkifejtést föltételez; ez pedig az egyeseknek engedett föltétlen és teljes érvényesülés mellett merőben lehetetlenné válnék.

A mi okvetlenül megkivántatik, csupán az, hogy felfogását kiki egész terjedelmében, összes plausibilis argumentumaival együtt, szabadon előadhassa, kifejthesse; ha erre a mód megadatott, az egyes ennél többre, általán nem tarthat

* „Die Subordination ist eine edle, auf das allgemeine Wohl abzielende Unterordnung des eigenen Willens unter Gesetz und Befehl". (Dienst-Reglement, erster Theil S. 28)

számot; a közügyek vezetése, intézésében való részvétel kizárja az egyéni felfogásnak pártfeleinkre minden áron való ráoctroyálását.

Kisebb méretekben ugyanazon eszme nyilvánul itt, mint a mely az államfő eljárásában szabályul szolgál: a merőben egyéni akaratnak közérdekből való háttérbe szoritása.

Csak azon aránylag kevés számu esetben *áll be tehát az egyesre nézve a pártból való kiválás erkölcsi kötelezettsége*, midőn komoly megfontolás után is meg van győződve — nem arról, hogy az ő javaslata jobb, *hanem arról, hogy a tervezett intézkedés elkerülhetetlenül sulyos bajt, veszedelmet hoz az országra!*

Eltekintve azonban az ilyenektől, a pártczélok előmozditása még egyéni nézeteink részleges föláldozása árán is, elméletileg megengedett, sőt kivánatos, mert az erők concentrátiója ezt szükségképpen megköveteli; gyakorlatilag pedig igazolt, mert a parlamentarismus technikája * eredményes functióra e nélkül képtelen.

Bizonyos egyébiránt, hogy ez is a mérték, a fokozat kérdése; nagyrészt temperamentum dolga, ki hol véli föltalálhatni azt a határvonalat, melyen tul egyéni fölfogásának köztekintetekből való föláldozása véget ér.

Az a spatium, melyen belül az egyes mozoghat, azon szerephez képest is különböző lesz, melyet pártja betölteni hivatva van.

A kormányt támogató párt tagjai, kik az alsóház többségét képezik, még kötöttebb menetlevéllel haladhatnak ezen az uton, mint a minisztériumot támadó csoportok.**

A főczél, melyért a törvényhozó testület alkottatott, sohasem tévesztendő szem elől: *mennél nagyobb positiv munkaeredményt fölmutatni.*

Nagy tévedés volna a házszabályok által megadott szólásszabadságot, de facto, minden alkalommal kihasználni.

* S. Figdor „Parlamentswissenschaft“ II. B.

** Támadni könnyebb, mint védeni.

Az uralmon levő pártnak felfogása kifejtésére különösen hivatott vezérei vannak: a mindenkori cabinet tagjai.

Nehezebb azonban ama demarcationalis vonal megjelölése a theoriában, a meddig a kormányon levő párthoz tartozók részéről a végrehajtó hatalom jogos kritikája terjedhet.

Az országgyülés tagjainak amaz általános és parlamentaris szempontból első sorban tekintetbe jövő kötelessége és föladata: t. i. *a kormány ellenőrzése, az azt támogatókra nézve sem szünik meg azért, hogy saját vezérférfiaik a controll tárgyai.*

E vonatkozásban, bármennyire nevezetesnek tartsuk is a pártszellem formai külső egységének föntartását, a tagok kezeit végképpen megkötni merőben észszerütlen volna!

A Ház bármely tagja, ex offo, a kormány felelőssége alatti tényeknek hivatott kritikusa; azért nem csak helyeslendő, de politikai szempontból *megkövetelendő, hogy a többség tagjai is* azon a többnyire tág kereten belül, melyet a hivatalosan körvonalozott pártprogramm érintetlenül hagy, *egyéni nézetüknek a létező bajok s az orvosláshoz szükséges reformok iránt teljes nyomatékossággal adjanak kifejezést.*

A kritika számtalan válfaja közül melyik választandó, azt a dolog természete és az egyéni tapintat határozza meg; megengedett a parlamenti ildomosság határai között az uralkodó párt tagjainak is mindenik, mig a kormány egész ténykedésének egyenes kárhoztatásává, azok ellen aggressiv jellegüvé nem válik.

A mit föltétlenül kerülni kell, az csupán jelentős elvi kérdésekben, nézeteltérésnek láttatása a kormánynak hivatalosan vallott, bejelentett és védett fölfogásával szemben; ha nem „nyilt“, hanem pártkérdésről van szó, ez ügy tárgyalásának, elintézésének tartamára a czélzott megoldást lelkiismeretével össze nem férőnek tartó tag a pártból kiválni köteles és minden esetre még előbb, semmint ellenkező véleményének nyilt ülésen kifejezést adott volna.

Hálásabb és átlag csekélyebb foku egyéni tapintattal is kielégitően betölthető az uralmon levő kormányt támadó „ellenzék“ szerepköre.

E. gyüjtő-név alá foglalható valamennyi párt, országgyülési csoport, mely a cabinetet parlamenti tevékenységében támogatni nem hajlandó.

Föladata lényegileg, mint azt Todd, munkájában (III. köt. 65. l.) oly szemléltetően leirja, a minisztérium tényeinek visszás oldalait föltüntetni; „... hogy mindazt elmondja, mit ... annak intézkedése ellen föl lehet hozni ... szóval állandó birálója legyen a kormánynak, szigoru birálat alá vevén annak minden szavát és tettét.“

Működésének fő jellemző vonása, hogy állandóan a negativ állásponton marad és positiv javaslatok beterjesztésétől lehetőleg óvakodik.

Feladata első sorban a kormány felelőssége alatti öszszes intézkedéseknek lehető legbehatóbb kritikája...

Czélja, a többség s evvel együtt az ország kormányzatának elnyerése, mi e pártokat igen könnyen tulságba ragadhatja.

Egy nagy állam vezetésére szert tenni, minden bizonynyal oly hatalmas, nagyarányu czél, mely a legkiválóbb tehetségek és elmék ambitiójának is méltó tárgya lehet.

Milliónyi legkülönfélébb érdek kielégülése függvén e ténytől, nem csodálatos vagy meglepő, ha a parlamenti harczok gyakran rendkivüli hévvel folynak le; egy cabinetválságnak, mint elsőrendü politikai eseménynek,* minden kétségen tuli fontossága teljesen érthetővé teszi azt a lázas érdeklődést, melylyel az egész ország közönsége e küzdelmek folyamát kiséri.

Joggal emeli ki Todd, hogy e parlamenti mérkőzésekben az ellenzék magatartásának első mérséklő tényezője a közvéleménynek reá is kiterjedő birálata, másodika pedig az a nevezetes körülmény, hogy hatalomra kerülve, a mit szóval előbb elérendőnek jelzett, valósággal keresztülvinni lesz kénytelen.

* Az Északamerikai Unió congressusának tárgyalásai kormányválságot nem eredményezhetvén, az érdeklődés, melylyel a közvélemény a vitákat kiséri, hasonlithatlanul csekélyebb, mint bármely parlamentaris országban.

Tapasztalati tény, hogy ott fejlődnek ki a leghevesebb és legelkeseredettebb küzdelmek, a hol a kisebbségben levő ellenzéknek sikerre semmi kilátása sincs, mi tökéletesen megfelel a mérséklő tényezőkről föntebb mondottaknak, mivel azok másodika ez esetben hiányzik.

Valamely párt, melynek az adott viszonyok között reménye lehet czélját legalis eszközökkel elérni, ezekkel be is fogja érni. Csak oly kisebbségek fordulnak a kétségbeesés fegyvereihez (pl. obstructio), melyeknek bizalma az alkotmányos formák és módozatok sikerében megrendült.

Mennél közelebb áll a lehetőség, hogy a cabinet bukásával az ostromló ellenzéknek kellend a kormányt megalakitva, a szóban forgó nehézségeket eloszlatnia, annál óvatosabb lesz az utóbbi is eljárásában, a reá háruló erkölcsi felelősséggel szemben. A parlamentarismus rendszeréhez tartozik, hogy a kormányt megbuktató pártok e tettök összes következményeiért a felelősség egész sulyát viselik; a mennyiben tehát arra, hogy ily esetekben kormányra kerülve — kedvezőbb megoldást eszközöljenek ki, semmiféle kilátásuk nincs, kétszeresen meggondolandó, hogy e mélyreható crisist előidézzék-e? *

Az ellenzék feladatáról, szerepköréről szólva azonban, kiváló sulylyal domboritandó ki az a *külömbség, a mely a kormány tényeinek egyszerü birálata és a parlamenti tevékenység akadályozása között* első tekintetre is észlelhető. Valamint a kormánypártnak nem elsőrendü feladata a cabinet javaslatoknak folytonos védelme, helyeslése, azonképp az ellenzéké nem azok föltétlen elvetése.

Legelső sorban mindkét tábornak azonos főkötelessége az eredményes parlamenti munka.

Első vonalban következnek az országgyülési tagságból folyó általános kötelmek s csak ezeket követőleg azok, melyeket a párthoz tartozás ró az egyes tagokra

* Gladstone — mint föntebb emlitettem — mivel cabinet alakithatásra, ha győz, reménye nem volt, ellenzéki létére a kormánynak hévvel ostromolt javaslata *mellett* szavazott.

A törvényhozói hivatás félreismerése volna azért, ha a kormánypárt feladatát a miniszterialis propositiók kritika-nélküli támogatása, az ellenzék pedig ezeknek a végsőig folytatott makacs visszautasitása által kimeritettnek vélné.

A mily szükséges valamely modern parlamentben az erőteljes ellenzék, annyira, hogy ha ilyen nem léteznék, teremteni kellene,* oly átkává fajulhatna az a parlamenti és nemzeti létnek, ha magatartásával, a rendszer külsőségeire támaszkodva (házszabályok, ügyrend), a törvényhozási testületet országos érdekü munkája sikeres végzésében következetesen meggátolná.

„Az ellenzék vezérének a Ház mindkét része számára szabad és méltányos vita biztositására kell törekednie és ha e czélját elérte: akkor a közügyek menetét, még ha talán nem helyesli is a kormány intézkedéseit, inkább még könnyitenie kell!" (Todd III. 69. l.)

E szempontot soha sem volna szabad szem elől téveszteni az ellenzék egy tagjának sem, nemes missiója teljesitésénél.

A legujabb parlamenti történet, számos obstructiójával, sajnos éppen az ellenkezőt bizonyitja.**

Angliában sem müködik az alkotmányos mechanismus (!) többé oly simán, mint még S. Robert Peel idejében; a radikálisok és irek megjelenése a Házban jelentékenyen módositotta a pártok erőviszonyát. A „Home Rule" nagy

* Laveleyeben olvassuk, hogy Törökországban kisérlet történvén az alkotmányosság behozatalára, a megválasztott képviselőknek megmagyarázták a hivatalos közegek, hogy az ülésterem jobboldalán foglaljanak helyet a kormányt támogató, baloldalán pedig az azt ostromló ellenzéki képviselők; és ime: alig hogy az elhelyezkedésre jel adatott, az egész tömeg nagy gyorsasággal *jobb* felé rohant!

A helyzetet kitünően illusztráló eme korképből érdekes a kisérlet — *alkotmányos ellenzék megteremtésére!*

** E kijelentést sem szabad ugy felfogni, mintha a parlamenti lázadás e neme semmiféle körülmények között erkölcsileg igazolható nem lenne; az ily kivételes állapotok azonban többnyire az államélet kóros jelenségei közé tartoznak.

vitája óta, főként nem a whig és tory, hanem az uj és régi — a demokrata és aristokrata — unionista és conservativ kifejezések szemléltetik az uralkodó parlamenti ellentéteket, melyek a felvetett kérdések természetéhez képest változó coalitiókban alakulnak meg.

A vegyülés a két régi párt egyes alkatelemei között annál könnyebb, mennél inkább elmosódnak a köztük eredetileg fennállott — ugy sem igen nagy — differentiák; a közös alkotmányos alap szüksége és érzete, melyen valamennyi pártárnyalat egyformán áll (tán az ireknek kivételével), sehol sem oly erős, mint Nagybrittaniában.

Fennállnak ugyan még a régi pártkeretek a demokratia előrehaladásának jelen korszakában is, de sokkal foszladozóbb körvonalakkal, mint csak két emberöltővel előbb; vajjon ez csakugyan a „conventi“ uralom kezdete, mint ujabban jósolják, vagy csupán a parlamentarismus formáinak modernebb átalakulásával járó nehézség, a jövő fogja megmutatni.

Anglia — a kipróbált történelmi alkotmány és traditió hazája — inkább az utóbbit engedi sejtetni. A parlamenti kormányrendszer előfeltételeinek csekély száma, az a rendkivüli alkalmazkodó képesség, melynél fogva e systema a legkülönfélébb életviszonyokhoz is adaptálódik (pl. az angol coloniák: Ausztrália, Canada, Fokföld!), ujabb valószinüségi érv a fentebbi föltevés mellett.

Az országgyülés két főpártja közötti elvi távolságnak csekélyebb volta mindenesetre előnyösebbnek tekinthető a közállapotokra, mintha a két tábort, irányzatot áthidalhatatlan ür választja el egymástól, mint jelenleg is a continentalis parlamentarismus főországában: Belgiumban, hol az ellentétek a társadalmi élet minden ágazatában is érezhetőkké válnak a katholikusok és liberalisok között. Seignobos idézett művében találóan jellemzi a pártviszonyok különbségét a következőkben:

„En Angleterre, whigs et tories, séparés par des différences secondaires, étaient d'accord pour mainte-

nir* la constitution, ce qui rendait possibles les rapports courtois. En Belgique entre catholiques et libéraux le désaccord porte sur la conception même de la société; c'est une lutte, non entre deux partis politiques, mais entre deux sociétés élevées côte a côte dans des principes opposés; elle déchaîne des passions religieuses ardentes et des polémiques haineuses dans les Chambres et les journaux, elle prend la forme de manifestations dans les rues qui parfois aboutissent à des bagarres. On a craint que la Constitution ne pût résister à ces agitations et que la liberté ne fût supprimée par le parti victorieux. En fait, grâce au sens partique et à la tolérance naturelle des Belges, la lutte s'est maintenue dans les limites de la Constitution et de la liberté! Elle n'a pas empêché le pays d'accroitre sa richesse et sa population dans des proportions inouïes." (I. m. 229. l.)

Jórészt e mélyreható elvi s egyuttal társadalmi ellentétnek tulajdonitható a pártok szilárdabb szervezkedése és tömörülése is Belgiumban. Főleg a conservativabb szellemü katholikusok alkottak szorosabb egységet, a római egyház érsekeinek, püspökeinek vezérlete alatt a legtevékenyebb részt vevén — compact phalanxban — nemzetök politikai életében. Befolyásuk leginkább a flamand nemzetiségü vidéki népességre erős, mig a nagyvárosok ipari foglalkozású lakossága és a wallonok inkább a liberalismus felé hajolnak.

Ez utóbbi eszmeáramlat természeténél s annálfogva, hogy az lényegileg az egyéni erőknek mindennemü érvényesithetésére, felszabaditására tör — továbbá a maga elvont általánosságában többnyire kevésbé concret programmot állit föl, jóval több különböző árnyalatnak kifejlését engedi meg a maga kebelében, mint az egységesebb vezetés alatt álló katholikus rész.**

* Ezt alig állithatjuk oly kategorikus bizonyossággal: az 1894-es agitatio, „mend or end" a Homerule vitában erélyesen ellenálló főrendiházzal szemben elég radikális alkotmányváltoztatásra czélzott!

** Az 1893-i alkotmányváltozást követő 1894-i választásoknál a régi mérsékelt liberálisok pártja jóformán eltünt; a jelenleg erős többségben levő katholikus párttal szemben a radikális szellemü progressisták és socialisták állanak. (Seignobos, i. m. 236. l.)

A pártfegyclem az előadottaknál fogva oly szigoru, hogy mint azt Belgiumnak eddigi parlamenti története bizonyitja, a cabinet állása a parlamentben rendkivül szilárd. Belga minisztérium a Házban nem igen bukik meg, ha ott egyszer többségre tett szert; állását nem a parlamenti viták ingatják meg, hol a kormányt támogató párt annak feltétlenül megbizható támasza, hanem csupán az általános választások, vagyis: maga a nemzet, melyre „e gondot a kamara áthárítja." (Dupriez „Les ministres en Belgique" I. k. 239. l.)

A parlamentarismus eddigi története világos tanulsága annak, hogy e kormányrendszer annál a szoros kapocsnál fogva, mely a pártviszonyok alakulása és a minisztériumok stabilitása között fennáll, leginkább ott acclimatisálódott, hol az állampolgárság zöme nem több, mint *két fő párt* között oszlik meg, melyek mellett a többi pártalakulatok, mint a döntésre be nem folyók, számba nem veendők.

Legnagyobb mértékben valósult ez mindeddig Angliában és Belgiumban; nehézségekkel küzd azonban a continens többi államaiban, különösen Franczia- és Olaszországban, hol a törvényhozó testület számos fractióra forgácsolódik szét, melyek között az alkotmányi alapot ellenzők — ott royalisták, itt republicanusok — is találhatók.

A cabinetnek homogeneitása, mely a parlamentarismus fogalmának egyre inkább essentiális jegyévé fejlődik, ily körülmények közt keresztülvihető alig lévén, természetes, hogy a keletkező coalitiós minisztériumok, melyek tulajdonképpen a tiszta parlamentarismusnak csak surrogatumai, nem nyujtják e rendszer functiójának eléggé sima lefolyásu, kielégitő képét.

Csak biztos elvi alapon álló — egységes, tömör pártra támaszkodó cabinet van abban a helyzetben, hogy függetlenségét a parlament tagjai irányában lehetőleg megóvja, azt üdvös munkálataiban czéltudatosan, nagyobbszabásu conceptióval vezesse.

Mennél inkább van kiszolgáltatva a kormány az egyes pártok önkénye, szeszélyének, annál kevésbé ura az egész

politikai helyzetnek, annál kevésbé felelhet meg kitűzött feladatának.

A számos coteriákból* álló alsóház győztes pártszövetkezete által rendesen nagy vajudások után megszülető coalitiós minisztériumok pedig jóformán mind azzal az eredendő hibával születnek, hogy a legközelebb fekvő kérdéseken tul az ügyek vezetésére nem képesek, mert nem urai a parlamenti helyzetnek, mint működésük sikere nélkülözhetetlen feltételének.

Minden párttöredék kiválása a többségből, a minisztérium existentiáját fenyegetvén, hogy positióját biztositsa, a pártokat különböző, de semmi esetre sem egyöntetü terv szerint alkotott igéretekkel, az egyes tagokat pedig, befolyásuk mérvéhez képest, kisebb-nagyobb kedvezésekkel kenyerezi le; ez által a „do, ut des“-féle kalmárkodással pedig ugy saját, mint a parlament erkölcsi niveauját szükségképpen leszállitja, a nemzeti összérdekek mérhetetlen kárára.

Az ilyen töredékekből, apró csoportokból álló alsóház életerős minisztériumot creálni nem bir; gyümölcsöző munkára rendszerint képtelen s a cabinetnek nem támasza, hanem zsarnoka lévén, mikor erélyes és következetes eljárásra van szükség, a terméketlen és meddő viták, személyes fenekedések sivár képét nyujtja.

Boldog az az ország, hol az egészséges pártalakulás a parlamenti kormányzat behozatalát megelőzte, mint a britteknél; sulyos válságok árán érhető el csupán e kedvezőbb pártviszonyok kifejlődése ott, hol a történelmi előzmények e rendszernek utjait vagy egyáltalán nem, vagy csak kevéssé egyengették.

A minisztérium existentiája directe az alsóház véleménye, irányától függvén, annál harmonikusabb képet fog feltüntetni rendszerint, mennél világosabbak, határozottabbak és állandóbbak a második kamara pártkeretei.

* Coteriák legnagyobbrészt, mert hiszen ritkán elvi alapon, inkább személyes tekintetekből alakulnak össze.

E tekintetben az európai szárazföld országai valóban még távol vannak az eszményit csak valamennyire is megközelitő állapottól; innen a temérdek panasz, mely a franczia, olasz és spanyol forrásokban idevonatkozólag lépten-nyomon fölmerül.

VII.

Mint föntebb kiemeltem, a parlamentaris kormányforma lényege az alsóház és a cabinet közti sajátos és complex viszonyban keresendő.

A minisztérium parlamenti vezérségét és a Háznak azt támogató szerepét kidomboritván, a pártkérdés rövid feltüntetése után azon eszközök taglalására kell áttérnem, a melyek alkalmazásával a törvényhozó test, nevezetesen annak második, választott kamarája, a végrehajtó hatalom tényleges főszerve fölött a maga ellenőrző és iránytszabó hivatását kifejti.

A korszakalkotó vivmány, melynek segélyével ez végbemegy, nem más, mint a *minisztérium parlamenti felelősségének modern értelemben vett intézménye*; a módozatok pedig, melyek utján történik: α) az interpellatió, β) vizsgálóbizottságok delegálása, γ) egyenes kifejezése a bizalom vagy bizalmatlanságnak, végül δ) a vád alá helyezés, mint tisztán jogi, utólag ható eszköz.

Mi sem természetesebb, minthogy azon állami főorganumnak, melynek hivatása a nemzeti lét tökélyét a lehetőséghez képest folytonosan fejleszteni, jogszabályok alkotása és a végrehajtó hatalom legfőbb vonalban való ellenőrzése utján, a legkimeritőbben és legalaposabban kell értesülve lennie mindazon életviszonyokról, állapotokról, melyekre nézve éppen intézkedni óhajt, vagy a melyeknek részletes ismerete ebbeli tevékenységének sikerét általán előmozditani alkalmas.

Az expediens, melynek segélyével e hiteles informátió megszereztetik, az interpellátió, melynek a parlamenti gyakorlat eddig két főtypusát hozta létre.

Az egyik az angol-, a másik a franczia módszer, illetőleg eljárás.

Ez utóbbi tulajdonképpen két ágra szakad: lehet 1. vagy egyszerü kérdés a miniszterek valamelyikéhez („question"), vagy 2. a szó technikai értelmében vett interpellátió („interpellation"), mely a franczia parlamenti jog speciális fejleménye * és merőben különbözik az e név alatt általán ismeretes eljárástól.

A „question" nagyjából megfelel az angol és magyar parlamentben használatos interpellátiónak. Nem egyéb, mint a Ház valamely tagjának egyszerü kérelme a miniszterek egyikéhez felvilágositás iránt. Szükséges az előleges értesités s ha a felkért cabinettag felelni hajlandó, az egy csupán közte és a kérdést feltevő közt lefolyó rövid szóváltás keretében történik; vita nem követheti, fölötte szavazásnak nincs helye.

Részben a házszabályok, részben a parlamenti praxis korlátolja a kérdések feltételét, azt különböző alakiságokhoz — mint irásbeliség, hogy az illetékes miniszterhez intéztessék, ne legyen hypothetikus, kritikát ne foglaljon magában stb., — kötve. (Todd III. 74.)

Egészen más a franczia műkifejezés értelmében vett „interpellátió".

Ez Esmein szerint a Házhoz intézett kérelme a törvényhozás valamely tagjának, hogy a minisztérium politikája általán, vagy annak egy bizonyos meghatározott ténye vita tárgyává tétessék.

A terminust a Ház állapitja még, mely kivéve a külügyre vonatkozó interpellátiókat, egy hónapnál későbbi időre nem szólhat; a vitában a kérelmezőn kivül bárki felszólalhat és a felvetett thémával kapcsolatban birálhatja a kormány meg felelő intézkedéseit; az inditvány éppen e kritika kihivására czéloz. Befejezését e vita mindig egy concret napirend propositióval nyeri, mely tartalmilag ismét kétféle lehet: „ordre du jour pur et simple", egyszerü átmenet a napi programm egyéb tárgyaira vagy „indokolt", „ordre du jour motivée",

* L. Esmein id. m. 723. és köv. l.

melyben a Ház világos kifejezést ad a cabinet iránti bizalmának vagy bizalmatlanságának; az egyszerü napirend ellenben csak következtetés utján qualificálható a Ház érzelmei kinyilvánitásául, ahoz képest t. i. vajjon azt a miniszterek kifejtett óhajai szerint fogadta el, vagy sem?

Megjegyzésre méltó egyébként, hogy az angol praxis ismeri a nem cabinet tagokhoz intézett interpellátiót is, melyek, mint pl. exminiszterekhez intézettek, alakilag a többiekkel egyenlő bánásmód alá esnek.

Az első kérdés, mely itt felmerül — az, vajjon az interpellált miniszter felelni tartozik-e?

Világos, a jogi kötelezettséget teljes positivitással megállapitó rendelkezés hijján, arra igenlő felelet nem adható.

A magyar képviselőház szabályai, melyek nagyjából az angol rendszer alapján állanak s a fenn vázolt bifurcatiót nem ismerik, (205. §.) sem feltétlenül praecisek; („a miniszter 30 nap alatt nyilatkozik").

A felelet csak az államérdek kivánalmainak szigoru szemmel tartásával — ugyanabból vezethető le.

Tapasztalati tény, melyről az angol irók gyakran emlékeznek meg, (igy Bagehot) a Ház tagjainak szerfelett élénk tudnivágyása; a mennyiben tehát a meginterpellált cabinettag feleletadási kötelezettsége jogilag feltétlen határozottsággal volna megállapitva, ugy ő valósággal kiszolgáltattatnék a közügyek állása iránti végtelen érdeklődésnek.*

Nyomósabb érv azonban ennél, bár ez sem kicsinylendő, hogy a politikai élet magasabb sphaeráiba kevésbé beavatottak ritkán lehetnek bizonyosak a felől, vajjon a felvetett kérdésre adandó felelet nem járhat-e esetleg az államérdek sérelmével?

Bizonyitásra alig szorul ugyanis, hogy a közélet legnagyobb nyilvánossága mellett is vannak oly kényesebb ter-

* Számbaveendő e tekintetben az emberi cselekmények oly gyakori kutforrása, a hiuság; egy hatalmas miniszternek a nagy nyilvánosság előtt nyilatkozatra kényszeritése, minden különösebb ok és szükség — mindenekelőtt pedig a szellemi tehetség megerőltetése nélkül — szerepelni vágyó egyéneknek olcsó dicsőséget igérvén, jelentékeny csábitó erővel bir!

mészetü ügyek, melyeknek szellőztetése egyáltalán, vagy legalább időnek előtte, esetleg pótolhatatlan kárral, sulyos következményekkel járna. *

Bármennyire kivánatos tehát a közügyeknek a legteljesebb nyilvánosság előtti pertractálása, a modern szabadszellemü kormányok sem mondhatnak le tárgyalásaiknak bizonyos zártkörüsége és bizalmasságáról; feltétlen közlési kötelezettség mellett éppen államférfiui tevékenységök egy lényeges részében bénittatnának meg, természetes lévén, hogy ily körülmények között sem a kül-, sem a belföldi számottevő tényezők részéről ama bizalmas nyiltságra igényt nem tarthatnának, mely a közélet terén kivivható sikereiknek gyakran legfőbb kulcsa.

Köztudomásu éppen az angol cabinetnek rendkivüli titoktartása; az indiscret interpellátiók elől való kitérésnek pedig nagymestere volt éppen Palmerston Lord, ki formailag feleletet rendszerint adott ugyan a kérdezőnek, de nem érdemleges választ.**

Annak elbirálása, fennforognak-e a felelet megtagadására kellő nyomatéku indokok, tisztán az érdekelt miniszterre tartozik; több mint valószinü, hogy a kérelem visszautasitásához csakis a legeclatansabb esetekben fog folyamodni, az ilyenkor többé-kevésbé mindig felmerülhető kellemetlen insinuátiók kikerülése czéljából.

Éppen ily alkalmakkor domborodik ki *a miniszteri állásnak bizalmi természete* az alsóházzal szemben; a király tisztviselőjének titkolózásával szemben a bizalmatlanság bizonyos fokig mindig megokoltnak látszott, mert hiszen a parlamenti légkör és az udvari milieu közt gyökeres volt a külömbség.

Egy mai miniszter azonban, mint a Háznak egyenlő jogu

* Igy például háborus időkben valamely keletkező félben levő szövetség iránt tett tapintatlan kérdés.

** Bucher emliti, mily könnyen siklott ki Palmerston az őt kérdéssel ostromlók kezei közül.

Interpelláltatván az iránt, miért nem szólalt föl Anglia Krakkónak a bécsi egyezmény ellenére Ausztriába való bekebelezése ellen, ez elmés (?) választ adta: „vajjon fölmehetnek-e a hadihajók Krakkóig?"

tagja, mint a többségnek maga kebeléből quasi delegált bizalmi férfia jelentkezik, kinek abbeli kijelentése, hogy a kért fölvilágositás elmaradása az állam érdekében fekszik, annál inkább hitelt érdemlő, mivel annak megadása, ha az akadályokba nem ütköznék, csak saját positióját erősitené s igy a válasz elkerülése neki érdekében nem fekszik.

Az interpellálás absolut jogának tehát nem felel meg épp oly föltétlen válaszadási kötelesség; mi azonban e parlamenti eszköz értékét csak igen kevéssel szállitja lejebb.

A meginterpellált miniszter egész eljárásának correctsége, főleg a tekintetben, hogy a fölvetett kérdés természetéből kifolyólag, vagy más, vele kapcsolatban levő indokokból a választ megtagadni czélszerü volt-e: mindig az egész Ház kritikája alá esik, mi annak tudomásul vételében, illetőleg a franczia rendszernél a miniszter által is helyeselt napirend megállapitásában nyilatkozik.

A mennyiben a parlament felfogása a cabinetétől eltér, a franczia rendszer értelmében minden pillanatban módjában van az egyszerü „kérdés"-t „interpellatio"-ra átalakitani, illetőleg — mint a legtöbb continentalis törvényhozó testületben — tudomásvétel helyett napirendre tüzni.

E körülményben rejlik a miniszter felelet megtagadási hatalmának biztositéka és sanctiója.

Az interpellálási jogositvány ehez képest, közelebbről szemügyre véve, nem annyira az egyes concret esetekben általa elérhető authenticus felvilágositás miatt nagybecsü, mint inkább azon okból, hogy a kormány egész eljárására, cselekvésmódjára kiválóan üdvös befolyást gyakorol; az a tudat ugyanis, hogy bármely intézkedése a Házban szóvá tehető és szigoru kritika tárgya lehet, a minisztériumot a közszempontok folytonos éber figyelemben tartására készteti.

Ennyiben állitható, hogy az a parlamenti ellenőrzésnek kiválóan alkalmas, ugy az alsó-, mint a felsőház részéről egyaránt igénybe vehető hatékony eszköze. *

* Időnyerés szempontjából czélszerü az interpellátióknak a házszabályok utján való korlátozása; a napirend tárgyalására kitüzött időn

Az interpellátióhoz rendeltetésében némileg hasonló a cabinetre való behatásnak egy másik módja, t. i. a parlamenti vizsgáló-bizottságok kiküldése.

Biztos és hiteles információ, adatbeszerzés szüksége gyakorta merülhet föl bármely szabályalkotásra, ellenőrzésre hivatott testületnél; könnyen feltehető, hogy ha például magának a kormánynak eljárása felől valamely közigazgatási ág, intézet állapotára vonatkozólag, szerzendő be megbizható értesülés, e czélra más, mint magának a Háznak tagjaiból, lehetőleg pártkülömbség nélkül összeállitott bizottság — alkalmas nem lesz.

Az ország törvényhozó testületének, mely a közérdekü reformoknak haladéktalan behozatalára jogositva, sőt kötelezve van, a dolog természetéhez képest okvetlenül módjában kell állnia a teendő intézkedésekhez megkivántató adatokat saját tevékenysége, kutatásai alapján megszerezni. Ehez képest ott is, hol a házak jogositványai körébe ez expressis verbis fölvéve nincs, azt, mint azok hivatásának corollariumát, föltételét, szükségképp fennállónak kell vélelmeznünk.

Más kérdés azután, vajjon e bizottság kutatásai közben mennyiben veheti igénybe különös törvényi felhatalmazás nélkül a közhivatalok és állampolgárok segitségét?

E vonatkozásban, de lege lata, azt kell tartanunk, hogy a hatáskörnek törvénybeli körvonalozása nélkül sem a nyilvános tisztviselők, sem a lakosság az előtte való megjelenésre, annál kevésbé tanuskodásra, eskü alatti vallomás tételére, okmány fölmutatására, kötelezve nincsenek.

Bár ennélfogva az ily módon kiküldhető bizottságok czélja elérése illusoriusnak tünhetnék föl, az a körülmény, hogy egyfelől az önkéntes segédkezés az állampolgárság részéről kizárva nincs, másfelől, hogy a kormány a Ház abbeli kivánsága elől — miként a szükséges apparatust a bizottság rendelkezésére bocsássa, a mennyiben existentiája kedves,

kivül, a hétnek csak bizonyos napjára való szoritása, esetleg „seconder"-ek, támogatók, megkövetelése, jogosult lehet visszaélések megszüntetésére.

könnyü szerrel nem térhet ki — elég garantia arra nézve, hogy ily commissiók kiküldése valóban nem lesz eredménytelen.

Tekintetbe véve eszerint, hogy a parlament leginkább oly esetekben fog ez expedienshez folyamodni, ha a kormányzat valamely ágában komolyabb természetü visszaélések, sulyos mulasztások látszanak fennforogni, csak természetes, hogy az e viszonyokba történt bepillantás nem csupán tanulságos lesz a megkövetelt ujitások, jobbitások tekintetéből, de egyuttal felette becses anyagot és alapot szolgáltat a kormány müködésének kritikájához.

Hangsulyozandó azonban, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságok munkája közben is szigoruan szem előtt tartandó irányelv, miképp egész tevékenységök lényegileg nem egyéb, mint „processus informativus“; bármily keserü tapasztalatokra tesz is szert az ilyen bizottság kutatásai közben: a kormányzat, közigazgatás müvezetébe közvetlenül, active beavatkoznia nem szabad.

A hatalmak elválasztásának theoriája, a törvényhozó testület rendeltetése, helyzete az állami össz-szervezetben kizárja annak lehetőségét, hogy a vizsgáló-bizottság az észlelt hiányokat reformatorius, vagy akár csak cassatorius hatalommal is, azonnal önmaga orvosolja.

Az ut, melyen haladhat, a miniszteri felelősség nagyérdekü intézményén át vezet; ez adja meg a parlamentnek a módot, a kiküldött vizsgálóbizottság által constatált bajok csökkentésére, megszüntetésére.

Az első kamarákról föntebb mondottakhoz képest külön kiemelni alig szükséges, hogy a minisztérium politikai felelősségének alkalmazásba vételére első vonalban hivatott forum az alsóház lévén, ugy az interpellátió, mint a vizsgálóbizottságok kiküldése is, sulyosabb és hatékonyabb fegyver ez utóbbinak — mint a főrendiháznak, senatusnak kezében, ámbár bizonyos, hogy az imént leirt módozatokat az is korlátlanul igénybe veheti. A minisztérium léte a választott kamarától függvén, e sanctio birtoka teszi az alsóháznál a behatás eddig tárgyalt módjait is különösen hatályosakká.

Ha már a felvilágositások kérése, az interpellátiók lehetősége is jótékony befolyást gyakorol a kormányzat szellemére, ugy az a körülmény, hogy az egyes tárczák keretébe tartozó ügycsoportok parlamenti független bizottságok által megvizsgálhatók a jelzett általános határokon belől: kétszeres valószinüséggel fog közrehatni a végrehajtó hatalom correct kezelését illetőleg.

A politikai, államférfiui tapintat hozza magával, hogy az alsókamara ez expedienshez csak kellő megfontolás, alapos okok fennforgása esetén folyamodjék; bármily simán folyik le ugyanis a kutatás processusa, a meghibbant közigazgatási mechanismust egy kivülről jövő kiméletes érintés is végképp megállithatja. Mig annak reménye kizárva nincs, hogy a functióiban megzavart administratio fogyatkozásai az erre nyomatékosan figyelmessé tett cabinet által ily beavatkozás nélkül is pótolhatók, czéltévesztett dolog volna ez erőteljesebb eszköz után nyulni.

Főképp a hatásköri tullépés veszedelmei azok, melyek a Házat e tárgyban annyira kivánatos mérsékletre intik; sehol sem oly közelfekvő a kisértés, mint éppen ily alkalmakkor a parlamentre nézve, hogy az észlelt szabályellenességek mielőbbi megszüntetésére hivatott kormány helyett — érdemben is közvetlenül önmaga intézkedjék, holott competentiája csupán a bajok természetének kideritésére terjed; a reformot tartalmazó positiv javaslat megalkotása pedig már csakis a cabinet feladatkörébe tartozik! *

Mig az interpellátió és a parlamenti vizsgálóbizottságok kiküldése a Házaknak oly fegyverei, melyeknek éle többé-kevésbé mindig a minisztérium ellen irányul ugyan,** de legalább nem mindig annak *existentiája* ellen, addig a bizalmat-

* Miáltal nem érintetik természetesen a parlament tagjainak kezdeményezési joga.

** E szabály alól is vannak kivételek; gyakori eset, hogy pl. a minisztérium maga inditványozza valamely kérdésnek tanulmányozását ily bizottság által, melynek tárgyalásai ilyenkor tisztán enquète-szerü, törvényelőkészitői jelleggel birnak.

lansági szavazat és vád alá helyezés természetéből kifolyólag egyenesen a kormány eltávolitására czéloz.

Mind a kettő lényegében véve indirect s utóbbi főleg — repressive ható eszköz, melynek alkalmazásba vétele első sorban az alsóház hatalmi sphaerájába tartozik; általa érvényesül a leghathatósabban a törvényhozás népies kamarájának tulsulya az államügyek intézésében — domborodik ki legerősebben a parlament vezető szerepe, mely után e dolgozat tárgyát képező kormányrendszer elnevezését nyerte.

Bizalmatlansági szavazat és vád alá helyezés a miniszterek politikai, illetőleg jogi felelőssége problemájával a legszorosabb összeköttetésben lévén, e parlamenti fegyvernemek a cabinet állásának természetéről szóló synoptikus fejezetben fognak megvilágitást nyerni.

IV. FEJEZET.

A cabinet állása a parlamentarismusban.

I.

1875-ben, a franczia nemzetgyűlésen M. Laboulaye a következőképpen jellemezte a cabinet helyzetét parlamenti államban:

„Notre gouvernement nouveau, il est important de le répéter, est une république parlamentaire, c'est à dire *une république où tout repose sur la responsabilité ministérielle.* C'est bien la définition de notre nouveau gouvernement."

Alig van az államéletben organum, melynek tevékenysége oly sokfelé ágazó, működése oly sajátszerü és complex, missiója oly nevezetes volna — mint az ujkori politikai fejlődéstörténet ez aránylag fiatal termékének, a cabinetnek!

A mily változatos a feladat, melynek betöltésére hivatott, oly nagyérdekü keletkezési módja is.

Formailag, mint azt a fejedelem parlamentaris functiói tárgyalásánál kifejtettük, az államfő által kinevezett collegium, mely az ország kormányhatóságának vitelével van megbizva.*

Érdemileg, mint azt a kérdéssel foglalkozó radikálisabb irók különösen hangsúlyozzák: a parlament — illetőleg a népies

* L. Szilágyi Dezső: „Politikai jegyzetek."

(választott) kamarának bizottsága, executiv comitéja a végrehajtó hatalom gyakorlására.

Már eredetét tekintve is, bizonyos kettős természetre mutat; vizsgálat alá veendő, vajjon a cabinet megalkotása tárgyában mutatkozó duplicitás, az a sajátságos concurrentiája ama két fő államszervnek, mely ez actusnál a legközvetlenebbül van érdekelve — az alak és lényeg tekintetében miben áll, milyen mértékü?

Kiindulva abból, a mit a királyi hatalom fejtegetésénél e tárgyban mondottam, mindenekelőtt ama tapasztaláti adatokra alapitott tény emelendő ki, hogy a fejlődés nisusa e tekintetben általán a parlamentnek kedvez.

Az első phásist, melyben a minisztérium tagjai, mint a királynak teljesen korlátlan elhatározásából kiszemelt tanácsosai jelentkeznek, csakhamar követte a második compromissumos, melyben a pártok is, legalább néhány tagra nézve, kikövetelték a maguk részét a megalakitásban; az ily módon keletkezett tanács tehát részben a fejedelem, részben a Ház embereiből állott.

A harmadik, jelenlegi és utolsó stadiumban az alsóház befolyása annyira praedominál, hogy a dolog érdemét tekintve némi auxesissal állitható, miként parlamentáris államban utóbbi „alkotja meg az ország kormányát“, mely működése Bagehot szerint valamennyi másnál elsőbbrendü.*

Ily körülmények között önként vetődik fel a kérdés, nem volna-e a forma és lényeg emlitett ellentéte akként kiegyeztetendő, az egész eljárás akként egyszerüsitendő, hogy elejtetvén az államfőnek merőben alakszerüséggé vált (?) közreműködése, a döntő szó kimondására jogosult alsóház ezen bizottságát is éppen ugy, mint a többit — saját kebeléből válaszsza?

Tekintettel arra, hogy ott, hol a parlamentarismus

* A pártok szükségét a Házban, éppen e functióból származtatja; azért léteznek pártok állandóan a Házban, mert eszmeileg az folytonosan *választja* (selectio) a kormányt; már pedig választás párt nélkül nincs. („The english constitution.“ London, 1902.)

valósággal teljes (?) mértékben kifejlődött, e kérdés megszünt tulajdonképpen hatalmi kérdés lenni, a problémát lényegében nem annyira magasabb alkotmányi kivánalmak, mint a merő czélszerüség szempontjai döntik el.

Röviden: a minisztériumnak választás utján való megalakitása, formailag is, csak akkor állitható politikailag igazoltnak, ha kimutatni sikerült azt, hogy e módszer alkalmazása mellett a kiszemelt egyének politikai qualitása javul!

Várható-e a minisztérium szinvonalának emelkedése, alkalmasságának növekedése e rendszabálytól, vagy sem?

Valóban nyomós argumentum alig volna felhozható a szóban forgó „egyszerüsités“ mellett; annál kevésbé, mert, bene notandum, a kérdés deplacierozása volna, ha azt mint a parlament jogkörének, competentiájának kérdését fognók fel csupán — a hogyan a szigoru közjog szempontjából feltünik. Azért hangsulyozandó, hogy itt tulajdonképpen másról alig van szó, mint az államfői hatalom még fennmaradt valóságos befolyásának megszüntetéséről a kormányalakitás tekintetében; az alsóház hatáskörének kiszélesbitéséről, egyuttal a parlamentarismusnak bizonyos fokig jogi alakba öntése, részleges codificatiójáról.*

Megfelelőbb alakja volna a felvetett reformnak ehez képest, ha a parlamentnek a candidálás — a fejedelemnek pedig a kinevezés joga tartatnék fönn, vagy ellenkezőleg; ez egyfelől sokkal inkább felelne meg a parlamentarismus valódi lényegének, az eszmét hivebben testesitené meg, másfelől ez utóbbi methodus számos államban erős támaszt lelne a mult traditióiban, mint hazánkban is pl. a nádorválasztás révén, kinek örökébe a jelenlegi felelős minisztérium lépett.

Mindamellett, hogy e legutóbb emlitett módozatnak komoly aggályok nem állnának utjában, leginkább gyakorlati szempontok az eddigi eljárás fentartását javasolják; a kormányválság személyi részének a közérdek által sürgetett

* „Részleges“ és „codificatio“ ellentétet foglal magában; in ultima analysi azonban a legtöbb codificatióból hiányzik a teljesség, tehát az a valóságban „részleges“!

gyors megoldása ugyanis, a minisztérium összes tagjaira nézve sokkal inkább várható egy a Házon kivül álló érintetlen, a pártoktól jogilag független tényező által, mint megforditva! Jelentékenyen csökken azonban ez érv jelentősége, ha a tárgyalt probléma megfejtését ugy képzeljük, hogy a candidatura a király részéről, a választás a parlament, (vagy csak az alsóház?) részéről pusztán a miniszterelnök személyére szoritkoznék, ki társait azután önállóan, királyi megerősitéssel választaná meg, e részben az 1848. III. t.-cz. rendelkezéséhez hasonlóan.

Részemről azt hiszem, ez lett volna a politikai fejlődés természetes menete Magyarországon, ha a külsőségekben is minden áron modernisáló irány a történelmi continuitás fonalát itt el nem metszi; a nádor megmaradván a kormányzat élén, a megváltozott viszonyok közepette is, régi nagy méltóságának fényében, miniszterelnöki functiókat teljesitett volna.

Az átmenetnek ily enyhébb alakulása az államélet egyik phasisából a másikba, mely a mult és jövő szorosabb kapcsolatát eredményezi, a nemzeti öntudatba századok óta beforrt intézmény prestigét a „premier"-nek uj hivatására is átvitte volna.

Mindez sajnálatossá teszi, hogy a XIX. századnak eme nagy reformeszméi nem a megjelölt irányban, hanem uj és külsőségeikben idegen mederben kerestek érvényesülést.*

* E kérdést érinti dr. Kun Bélának a „Huszadik Század" czimü folyóirat 1902. 10. számában, „Nádori méltóság és felelős kormány" czim alatt megjelent értekezése.

A figyelmet érdemlő czikk conclusiójával azonban nem érthetek egyet: szerző szerint ugyanis nem a kormány feje, hanem az Ő Felsége személye körüli miniszter lenne jelenben a nádori hatáskör el nem avult részének természetes örököse, ki e méltóság fényével, czimével felruházandó, sőt a régi mód szerint, de nem életfogytiglan, választandó is volna. (344. l.)

E következtetés alapját az 1485-i, ugynevezett „Nádori törvényczikkek"-nek 6. articulusában foglalt hatáskörből meriti, melynek értelmében: „quod si quando differentiam, sive discordiam inter regem et *regnum* oriri forte contingeret: *palatinus ex officio debet esse mediator*,

A minisztériumnak ily fejlődés utján nyert képe azonban — s ezt kellő határozottsággal kell kiemelnem — némely jelentős vonásokban erősen külömbözik annak mai formájától; a dolog természete hozta volna ugyanis magával, hogy az az általán és bizonyos föntartással coordináltnak mondott

et se interponere, atque illos adhibita omni diligentia, cura, studio, et solicitudine, fideliter componere."

E pontnál lelhető föl szerző tévedése; az idézett szabály ugyanis, ha már okvetlen ebből akarunk következtetni, a király és nemzet közötti egyenetlenségről szól, holott a mai személy körüli miniszter hivatása ennél jóval szükebb s csupán az uralkodó és cabinetje közötti kapcsolat bensőbbé tételére, fentartására vonatkozik.

Lényeges továbbá, hogy e missiójában is nem saját, hanem az összes minisztérium, specialiter *a miniszterelnök politikai programmmját tartozik valósitani;* ellenkező esetben pedig, ha mint Kun mondja (344. l.) „*első sorban* ő tekintetnék a magyar állam képviselőjéül szemben Ausztriával is", állása a premier-ével incompatibilis volna. A cabinet solidaritását a Bécsben székelő (?) „nádor"-miniszter, már az udvari összeköttetés közvetlenségénél fogva is fokozott mérvben veszélyeztetné.

Az összhang fentartása a király és *nemzet* (illetőleg főszerve: a parlament) között a miniszterelnök s nem az Ő Felsége személye körüli miniszter feladata; előbbi az ország kormányának vezetője s e feladatot önálló ellátás végett, másra nem bizhatja. Modernisálva ez ugyanaz, mint a régi decretum „mediator"-i munkaköre!

E czikk alapján az uj nádornak helyzetét akképpen fixirozni, mint Kun teszi, nem lehet; a fentebbiekhez képest az inkább ellene bizonyit.

De általában véve is, az összes körülmények számbavételével, jelen államéletünkben nincs tisztség, mely a régi nádori méltósághoz fogható volna — más, mint a miniszterelnöké.

Igaz ugyan, hogy a comparatio kissé bajos, mert ott inkább külső disz és fény, itt pedig a realis hatalom a fő; mégis természetesebb, ha a király utáni első politikai tiszt viselőjét tekintjük a nádor jogutódjának, mint egy alárendeltebb jellegü, azt mondhatnók, geographiai incidens folytán felállitott hivatalt!

Kun conceptiója értelmében a magyar miniszterelnök a Felség körüli miniszterben félelmes concurrenst nyerne, ha annak tekintélye valóban ugy meggyarapodnék, mint ő várja; ha pedig ez nem történnék, ugy azon felül, hogy a czélt el nem értük, csak a nádori méltóság régi fényét halványitanók el.

A puszta rangemelkedésből, a tényleges hatalom, befolyás párhuzamos emelkedése nélkül, semmi előny várható nem volna; mihelyt

viszony, mely a jelenlegi miniszterelnökök és szaktársaik között fennáll,* kevésbé fejlődött volna ki s a kormány fejének superioritása minden irányban erősebben kidomborodó lett volna, mi az angol parlamentarismusnak jellemzője a continentalissal szemben.**

pedig az is bekövetkezik, a minisztérium természetes egysége bomlásnak indul.

Az angol lord kanczellár felhozott példája (343. l.) egyike azon könnyen félreérthető analogiáknak, melyek veszedelmére már Kecskeméthy Aurél joggal figyelmeztet.

Rang és politikai hatalom két teljesen különböző dolog lehet; a közvetlen angol források (Todd III. k. 515. és köv. lapok, Erskine May, Fonblanque) világosan mutatják, hogy eleinte e kettő karöltve járt s a Lord High Chancellor egyuttal többnyire premier is volt; későbben azonban, mint az Peel beszédéből is kivehető, már inkább a jogász szakembert, a legfőbb birót látták e méltóság viselőjében, ki e minőségénél fogva jutott a titkos tanács „cabinet" név alatt ismertté lett intézőbizottságába. Rendkivül magas dotatiója és kedvező nyugdijigénye pedig némi kárpótlás akart lenni a politikaivá lett állás bizonytalan időtartamáért, hogy t. i. ennek daczára is a legkiválóbb szakemberek legyenek e méltóságnak megnyerhetők.

A rang és külső disz a javadalmazással egyetemben tehát megmaradt, de viselőjében nem a legfőbb politikust, hanem a korona legelőkelőbb jogászát tekintették, mig a politikai hatalom, vezérség, a premiernél összpontosult, ki közigazgatási teendőkkel kevésbé volt elhalmozva, illetőleg azokat a kincstár egyéb lordjaira, esetleg a többi államtitkárokra bizhatta.

Nem ugy áll a dolog a felvetett kérdésben; a Felség körüli miniszternek éppen közigazgatási teendői minimálisak, java functiója tisztán politikai jellegü, bizalmi természetü; ugy, hogy itt a rangemelés esetleges következménye *a politikai suly tetemes növekvése volna*, mi a premier situatiójára szükségképp károsan hatna vissza; az angol miniszterelnöknek ellenben a lord kanczellár elsőbbségétől, mely különben csak ritkán, bizonyos ünnepélyes alkalmakkor jut világos kifejezésre, nem kell tartania, mert annak alapja történetileg merő traditio, jelenben pedig, lényegileg az igazságügyi szakban tanusitott kiválóság, de korántsem az actualis politikai jelentőség! (Lásd e kérdésre nézve különösen Schvarcz Gyula kitünő munkáját „Elemente der Politik.")

* „Primus inter pares."

** Hogy a fejlődés ilyféle iranyu lehetett volna, erre nézve némi támpontul szolgál talán (?) az 1848-as törvények terminológiája is, mely

Egészen más eredményekre vezet — ezzel ellentétben — az eredetileg fölvetett kérdést illető vizsgálódás.

Ugy elméleti, mint gyakorlati szempontból egyformán kifogás alá esik a minisztériumnak tisztán a Ház által való megalakitásának terve.

Ellene mondanak a politikai raison — a történelmi jogok — nemkülönben az államhatalmak elkülönitésének theoriája.

A végrehajtó hatalomnak a legfőbb vonalban egy kézben való összpontositása a történelmi eseményeknek természetes következménye volt; a megoldandó feladat sajátságai tették a fejlődést szükségképpivé, mely az állam valósággal cselekvő szervezetének élén egy irányzó (fejedelmi) akaratot követett, kinek intentiói szerint a végrehajtás munkája folyik.

A szóban forgó betöltési módozat pedig *isolálná az államfőt, elválasztaná saját szerveitől*, melyek segélyével uralkodói, nem csak szükebb értelemben vett kormányzói* kötelmeinek eleget tenni hivatva van.

Benső ellenmondás állana fönn erre nézve mindenütt, a hol a tételes közjog a fejedelem kezébe teszi az állam végrehajtó hatalmát; a mennyiben összes functióiban oly szerv hozzájárulásához kötné, melynek existentiájára semminemü érdemleges** befolyása nincs; nem képzelhető ugyanis, hogy, ha a meg-

a mai egyes (szak) minisztériumokat „osztály"-oknak nevezi; az ezek élén állók tehát tulajdonképp „osztályfőnökök" lettek volna, a nádornak, mint (fő) miniszternek vezetése, elnöklete alatt; sőt az sincs kizárva, hogy ennek ügyköre a német birodalmi kanczelláréhoz hasonlóan bővült volna ki — saját személyében összpontosuló kizárólagos felelősséggel! ?

* „Le roi rêgne, mais il ne gouverne pas." (Thiers.)

** Vitatni lehetne esetleg a szerepcserét olyan formán király és parlament között, hogy t. i. ily viszonyok között a fejedelem volna az, ki szentesitésének megtagadásával stb. a minisztériumot épp ugy távozni kényszeritené, mint jelenben a Ház.

Ez ellenvetés azonban nem áll meg; a magára maradt, főként örökletes államfő erre kellő sulylyal nem bir; nem viselhetné el főleg azt az odiumot, mely egy népszerü miniszter működésének megakasztásával érné s forradalmi anyagot hordana egybe, „különösen a monarchicus érzésnek mai hanyatlása korában." (II. Vilmos!)

alakitás jogától megfosztatik az államfő, az elbocsátásé megadassék neki!

Az a fenkölt missió, mely egy parlamentaris ország fejedelmére vár, a pártharczok enyhitése, az ellentétek elsimitása, az állam állandó, nagy érdekeinek a mulókkal szemben érvényre juttatása tekintetében — alig volna teljesithető; a fejedelmi befolyás a minimumra csökkenvén, az egyeduralmi alkat természetes előnyeitől jórészt megfosztva jelentkeznék.

Hathatós együttműködés ily körülmények között emberileg alig volna elképzelhető; a király ráoctroyált tanácsosaiban nem segédszerveket, hanem könnyen ellenséget volna hajlandó látni.

Viszont meg a minisztérium is csak vesztene ily eljárás mellett; *nélkülözné t. i. azt a szilárd támpontot, mely a kinevező fejedelem személyében rejlik.*

Az alkotmányi akadályokon* felül e szerint politikai aggályok is eltiltanak attól, hogy a minisztériumnak formailag is a parlament általi megalakitását, választását kivánatosnak tartsuk: tagadhatatlan ugyanis, hogy a legparlamentarisabb kormánynak is biztosabb alapot kölcsönöz a korona nimbusának némileg reá is kiterjedő fénye s őt a parlament változó hangulatai, pillanatnyi impressióival szemben nagyobb önállóságra képesiti, ötletszerü, kellően meg nem érlelt inditványok elfogadása alól inkább emancipálja.

Nézetem szerint éppen ez a körülmény, hogy a *direct választás által*, melynek épp oly elbocsátási jog is felelne meg természetszerüleg — *a kormány állásának nyomatéka a*

* A melynek szabványai értelmében az ország kormányzatáról való positiv gondoskodás az államfő feladata; a mennyiben pedig a választási rendszer elfogadtatnék, felmerülne a kérdés, vajjon a másik kamara kirekesztessék-e a részvételből vagy participáljon?

Előbbi esetben e rendszer az alkotmány két nagy tényezője — a korona és főrendiház — nullificálására vezethetne; utóbbiban a választásban és elbocsáttatásban való részvét módozatainak megállapitása okozna alig legyőzhető nehézségeket.

Házzal szemben szenvedne fogyatkozást — a legfigyelemreméltóbb érv az egyenes választás systemájának meghonositása ellen.

Sem az államfő, sem a minisztérium érdeke tekintetéből nevezetesebb érv e mellett föl nem hozható, de sőt még a parlamentéből sem!

Nincs panasz, mely sürübben hangzanék föl a képviseleti rendszer, a parlamentarismus ellen, mint az, mely a Ház szeszélye, omnipotentiája és ezzel kapcsolatban a kormányok rövidéletüségéről szól; e rendszabály pedig a minisztériumra ható eszközök, befolyásmódok számát egy radikálissal szaporitván, csak fokozná e sajnos, ugyis igen elharapódzott bajt, a cabinetet a Ház kezébe még inkább átszolgáltatván.

Stuart Mill, ki a képviseleti kormányról az angol szerzőket jellemző világosság és közvetlenséggel irt művében e thémára is kiterjeszkedik, nemzete alkotmányának szelleméből kifolyólag, első sorban is a felelősség kritériuma szempontjából tárgyalja a kérdést.

Sehol sem szükségesebb szerinte, hogy az actusért való felelősség érzete valóban eleven legyen, mint a hivatalok betöltésénél; az egyénben concentrálódó felelősség pedig föltétlenül erősebb lévén egy oly tág collegiuménál, mint a parlament, világos, hogy az utóbbi által választott tisztviselők nem fognak azon a szinvonalon állani, mintha egy az erkölcsi felelősség meg nem oszló sulya alatt cselekvő tényező, gondos mérlegelés után ejti meg a kiszemelést.

Bármennyire áll azonban Millnek nézete általában a felelősségre vonatkozólag, mely a közép- és alsóbbrendü hivatalok betöltésénél még erősebben domborodik ki, pusztán ezen az alapon alig lehetne teljes sikerrel megvédeni a kinevezés álláspontját; méltánylandók ugyanis evvel szemben ama specialis körülmények, melyek a Házat emez eljárásában fokozott éberségre, gondos körültekintésre késztetnék.

Nagy érdeke van t. i., a parlamentnek, a többségben levő pártnak abban, hogy a miniszteri állásra kiszemelt egyének valóban oly kaliberüek legyenek, mint azt e tisztség

rendkivüli fontossága megkivánja; minden hosszasabb bizonyitás nélkül kitünik ez egyszerüen abból, hogy képtelen, alkalmatlan cabinetet alakitván, saját regime-jöknek vetnek véget, — melyet a közvélemény szava a legközelebbi választásnál egyszerüen elsöpör; bizonyos továbbá, hogy a feloszlatás fenyegető hatalmával is óvakodni fognak oly premiert felruházni, ki a kellő mértéket meg nem üti!

E momentumok azok, melyekre Bagehot, bár nem ezen kérdés kapcsán, méltán utal reá, midőn a parlamentaris rendszer egyik főelőnyét éppen abban látja, hogy az mindig a megfelelő egyént állitja a megfelelő helyre; a parlamentaris mechanismus (inkább organismus!) már magában véve olyan, hogy az alkalmatlan elemek képtelenségét hamarosan nyilvánosságra hozván, ezeket mintegy *automatice selejtezi ki.*

Absolut uralkodó minisztere, vagy az Észak-Amerikai Unio elnökének „államtitkárai“, kik a congressussal contactusban nincsenek, ha az államfő kegyében állanak, évekig tölthetnek be nagy jelentőségü kormányzati állást, a nélkül, hogy bebizonyult gyöngeségük, esetleg gonosz indulatuk alapján eltávolithatók volnának.

Evvel szemben egy parlamenti miniszter, ki föladata magaslatán nem áll, a Ház által — már a többségben levő párt önérdekéből is, mely saját uralmát ezáltal veszélyeztetve látja: rövid időn belől elmozdittatik.

A tapasztalat bizonyitja, hogy a parlament ellenőrző tevékenységének lankadásától e vonatkozásban tartani nem kell; alaptalan aggodalom, hogy az — e szerepre benső érdemesültséggel nem biró, vagy erőtlénnek bizonyult kormányt megalkotni, illetőleg e polczon fentartani hajlandó volna: sőt ellenkezőleg; inkább az a föntebb emlitett inconvenientia származott e rendszerből, hogy egészben véve megfelelő kaliberü miniszteriumok sem mutatnak föl kellő állandóságot; mivel az ellenőrzés a legnagyobb éberséggel a legkisebb gyöngeségi symptoma láttára is, kérlelhetetlenül gyakoroltatik.

Stuart Millnek a felelősség alapján való okoskodása

tehát a kérdésnek csak egyik oldalát világitja meg; a Ház igenis önérdeke által vezéreltetve,* általán *alkalmas* közeg a választás foganatositására, annak közvetett módja azonban s az államfőnek ebből következő concurrentiája csak ama túlzások enyhitésére alkalmas, melyek e jognak alakilag minden korláttól ment használatából származhatnának.

A kétfoku választásnak az a módja, melyből a modern állam cabinetje kikerül, a leginkább czélszerü és jogosult; az ősválasztók alakitják a parlamentet, legfőképpen törvényhozási és ellenőrzési munkára: — ** ez utóbbi pedig szervezi a maga kebeléből a kormányt.

A választás közvetettségének (kétfokuságának) czélba vett elméleti eredménye ez esetben gyakorlatilag is valósággal beáll, mert az ősválasztók akaratának itt a parlament (electorok *érdemben*) nem egyszerü postája, szócsöve, hanem a rája bizott közérdeknek, magasabb értelmi, politikai szinvonalánál fogva jóval alkalmasabb mérlegelője; s a mi különösen lényeges, nem specialiter e functióra választatik, melynek megejtése consummálja jogait, mint az északamerikai elnökválasztók, de semminemü utasitáshoz nem kötötten, ugyszólván souverain belátása szerint jár el e nagyfontosságu tisztében.

Ennek következménye, hogy nemcsak angol, de franczia irók, (pl. Laveleye) véleménye szerint is, igazán parlamentaris ország miniszterei, főként pedig miniszterelnökei (Anglia!) átlag magasabb niveaun állanak, mint egy oly köztársaság (Észak-Amerika) elnökei, mely a föntebb érintett választási rendszernek hódol.***

* Már Macchiavelli is emliti az „Il Principe"-ben, hogy az emberek, *ha életük és vagyonuk forog szóban*, nem egészen esztelenek; ez esetben pedig a helyes választástól, a párt érdeke, uralma függ!

** Bagehot a politikai nevelési, közvéleményt kifejező és sérelmeket felpanaszló tevékenységet is felsorolja az angol alsóház föladatai között.

*** A főszövegben kifejtettekhez képest tulajdonképpen nem a rendszer maga hibás, hanem csupán annak alkalmazása, a mennyiben az electorok magasabb látköre, politikai érettsége azért nem érvényesülhet, mivel tisztán és kizárólag egy, a köztudatban élő meghatározott jelölt megválasztására küldettek ki. (Nem de iure, csupán de facto!)

A népies kamara helyes választóképessége érvényesülhetvén a nélkül is, hogy formailag candidationalis vagy végleges betöltési joggal ruháztatnék föl, sem a közérdeken, sem a parlamentarismuson azáltal csorba nem esik, ha az államfőnél marad a kormánykinevezés joga, ki azt csakis a pártviszonyok által szükségképpen megszabott, többé-kevésbé szűk korlátok között gyakorolhatja; e nézet támogatására szolgál az államhatalmaknak elkülönitéséről szóló elmélet, melyet — ha kellő elasticitással interpretáljuk is — a Ház egyenes választási jogával összhangzásba hozni lehető nem volna.

A cabinetalakitás initiativájának az államfőtől kell származnia; az angol királyi praerogativa iránti mély tisztelet szülője annak az alkotmányos elvnek, mely tisztán politikai indokból is igazolható, hogy a kormányalakitási kisérletek stadiumában az eljárásba a Ház csak kivételesen, különösen fontos indokokból avatkozzék; elzárva azonban ennek utja egyáltalán nincs; mint az egész nemzet tanácsa,* (a cabinet közjogilag csak a fejedelemé) Todd ezt világosan kiemeli — az alakitandó minisztérium politikai szinezetére is kiterjedő előzetes tanácscsal szolgálhat föliratban a királynak, ha esetleg államcsiny, visszaélés jelei mutatkoznának.

Történelmileg inkább curiosum számba mennek a cabinetalakitási technika (?) ama módozatai, melyeknél fogva a király által meghitt politikusok, a megalakulandó minisztérium tagjai, elnököt, premiert, *önmaguk választanak;* (Lord Liverpoolt 1812-ben) vagy, mi már gyakoribb, hogy nem a jövendőbeli cabinetfőnök, hanem valamely más tag vezeti az államfő megbizásából a kormányalakitási tárgyalásokat. (Lord Moira!)**

E kérdések alig nevezhetők actualisoknak; egyik methodus sem biztat általán semmi előnynyel; normalis körülmények között bizonyos, hogy szilárdabb positiója lesz a király (elnök) által személyesen kiszemelt premiernek, ugy a Ház, mint a fejedelem irányában, mint annak, ki ily közreműködés nélkül

* A német „*Rath*“ kifejezés („Reichs*rath*“) az országgyülés (alsóház) működésének éppen ezen oldalát juttatja kifejezésre.

** Todd i. m.

jut e helyre; bár lehetnek oly politikailag nem tisztázott situatiók, hol a miniszterelnök személyének kérdése a pillanatnyi pártalakulatok által a priori megoldottnak korántsem tekinthető, a helyzet tisztázására hivatott államfő pedig kényelemszeretetből, vagy más indokból, ez expedienshez nyul.

II.

A miniszterelnök személyének kiszemelése a végrehajtóhatalom birtokosát, a cabinet többi tagjaié pedig a premiert illeti.

A tételes közjog ennek akként ad kifejezést, hogy a miniszterelnököt ruházza föl a kizárólagos „előterjesztés és ellenjegyzés“ jogával.

Valamint a korona a kormányelnök megválasztásánál, ugy utóbbi minisztertársai személyének kijelölésénél, a közönséges köz-, illetőleg közigazgatási jog szabályaihoz, melyek minden rendü és rangu államtisztviselőtől bizonyos általános előföltételeket kivánnak meg, kötve van, ugy korlátoztatik politikailag mindkét kiszemelő forum az országgyülésen uralgó pártviszonyok által is.

A kizárólagos előterjesztés joga a miniszterelnököt éppen azért illeti, hogy módja legyen kormányát pártalapokon megalakitania, pártfeleiből lehetőleg teljesen homogén minisztériumot szerveznie.

Minden parlamentaris kormány par excellence pártkormány lévén, a föntebb emlitett közjogi szabály a tételes jog világos czélzása arra, hogy ott, hol a premiernek az előterjesztési teljhatalom megadatik, a parlamentarismust óhajtja a törvényhozó meghonositani.

Dr. Lechner Ágost („Közigazgatási jogi jegyzetek“) szerint, magyar alkotmányunkban az 1848. évi III. t.-cz.-nek e pontja jóformán az egyedüli passus, mely félreismerhetetlenül erre czéloz.

Nagy és nehéz kérdés a cabinet tagjaivá kiszemelhető

egyének körének és minősültségének kérdése; a parlamentarismus lényegének, benső természetének a „politikai parlamenti“ minisztérium felel meg, mig a „hivatalnoki“ vagy interimistikus kisegitő gyanánt, vagy oly alkotmányos országokban, hol e rendszer még csak fejlődésben van, talál leginkább alkalmazásra.

Az eredet és némileg az állás sulypontjának kérdése is döntő a tekintetben, hogy mily jellegü minisztérium forog szóban; a cabinetnek hivatásszerü államtisztviselőkből való megalkotása többnyire egyuttal a parlamentarismus rendszere egy kezdetlegesebb stádiumának jelzője. („Hivatalnok-minisztérium.“)

Annak alapeszméjéből önként következőleg a közélet vezérlő *politikusaiból* szervezendő kormány lesz a normalis, mely, ha nem is kizárólag, de minden esetre legnagyobb részben a Házak legelőkelőbb activ tagjai sorából kerül ki. („Parlamenti minisztérium.“)

Az idevágó, rendszerint igen tág jogi korlátok keretén belől elvileg szabad lévén a választás, első pillanatra ugy tünik föl, mintha a királyi főhivatalnokokból összeállitott minisztérium felelne meg leginkább a közjó követelményeinek.

E combinátió előnyei szembeszökők: oly egyének jutnak igy a közügyeket intéző szervezetek élére, kik eddigi pályafutásukban a lehető legteljesebb jártasságra tévén szert a ressortjukhoz tartozó kérdésekben, mint kitünő *szakemberek*, felette alkalmasak(?) arra, hogy a kivánatosaknak mutatkozó reformok utját egyengessék; annál is inkább, mert a hivatalos ügykezelés rejtelmeiben alapos gyakorlatra tévén szert, a folyó ügyek ellátása idejöknek aránylag csekélyebb részét veszi igénybe.

Teljes objectivitással mérlegelve a dolgot, bizonyos, hogy a kezelésére bizott ügykört személyes tapasztalásból, minden egyes apró részletében lehetőleg ösmerő hivatalnok-miniszter szakképzettsége, a hivatalszobákban való nagy otthonossága oly előny, mely mindenképpen igen jelentékeny sulyt

képvisel az összehasonlitás mérlegében; még jelentékenyebbé válik ez érv nyomatékossága ott, hol mint hazánkban is, a közigazgatás egyes vitás eseteinek végső fokban való eldöntése jórészben még mindig a miniszter személyes foruma elé tartozik.

Ceteris paribus, s ez kétségbe semmiképpen sem vonható, a szakértelem, a személyes tapasztalás utján elsajátitott formaérzék, gyakorlati ügyesség, oly momentum, mely mindig a jelölt föltétlen előnye gyanánt számitandó be.

Igy nem is mulasztják el e théma irói azon üdvös eredmények kiemelését, melyeket pl. Németországban e rendszer elfogadása hozott létre, hol az uralkodó hatalmának erős praeponderantiája a politikai pártviszonyok alakulásától függetlenül, minden ügyág élére *a legkimagaslóbb szakembert* állithatja. A porosz közigazgatási gépezet mintaszerü pontossága és rendje e körülménynyel nem kis részben függ össze! (Dupriez „Les ministres.“ I.)

És mégis, bármennyire készek vagyunk is appretiálni az éppen registrált előnyöket, nem az *acta-elintézés e művészei* azok, kik egy modern parlamenti miniszter szerepét jól betölteni hivatvák.

E problema megoldása a cabinet hatáskörének természetével, sokoldaluságával van kapcsolatban; a felfogás külömbözőségéhez képest, melyet a miniszteri állás sulypontját illetőleg táplálnak, lesz egyuttal a felhozott érvek sulya is változó értékü.

A kormány általános politikai helyzetének részletesebb megvilágitásával alantabb foglalkozván, e helyütt anticipálnom kell a vizsgálódás eredményét, melynél fogva bizonyos, hogy egy modern parlamenti minisztérium működésének fő szintere és ehez képest *állásának sulypontja: a Házba kell, hogy essék.**

Ennek szükségképpi eredménye azután az, hogy a hiva-

* „It is not the business of a Cabinet Minister to'work his department. His business is to see that it is properly worked.“ (Bagehot „The english constitution.“ 200. l.)

talnok minisztérium éppen ott lévén leggyöngébb, a hol legerősebbnek kellene lennie, t. i. az éltet, halált osztogató parlament előtt, rendszerint sokkal rövidebb idő alatt végzi be pályafutását, mint az olyan kormány, mely az alsóház ismert vezérférfiaiból alakittatván, pártjára nyugodtan támaszkodhatik, mivel annak testéből való test, annak véréből való vér.

Ritka eset, hogy egy egész életét a hivatalszobában töltött, sablonokhoz, rubrikákhoz szokott egyén ment legyen a bureaukratia közismert hibáitól; az embert környező életviszonyok hatását alig kerülheti el valaki.

A parlamenti légkör, mely minden izében annyira más, mint az, melyhez eddigi pályája folyamán hozzászokott volt, a megszokott irodahelyiségében oly biztos fellépésü bureaukratát rendszerint teljesen kiforgatja egész mivoltából;* a tárgyalások, viták hevében, ha, mint valószinü, rövid időn belül acclimatisálódni nem tud, ritkán is képes megállani helyét.

Gyökeresebb reformokat az administrátió, az ügyvitel egyszerüsitése terén,** uj alapeszméket, sajátságos, de való, inkább oly egyébként kiváló műveltségü egyénektől lehet várni, kik a hivatalos acták világán kivül találják működésök fő terrainumát!

A parlamenti miniszter bizonyos értelemben a Ház delegáltjaként tekinthető, kinek positiv intézkedési joga előbbinek ellenőrzési hatalmát is van hivatva szolgálni; a concret ügyintézés, mely ideje java részét jelenben is, sajnos, igénybe veszi, csak parlamenti feladatainak betöltését nehezíti.

Természetes azonban, hogy mindez tulajdonképp csak a mérték kérdése; a hivatalos organismusban és formákban való teljes tájékozatlanság minden körülmények közt hátrányszámba fog menni.

* Bagehot, i. m.

** Érdekes, hogy például jelenleg hazánkban éppen a hivatalnoki osztályból merül fel panasz a közigazgatás folyamatban levő egyszerüsitése ellen; mutatja e momentum a szokás hatalmát, a formalismus lélekölő erejét is. („Irattár számára való dolgozás", „Vielregicrerei!")

Ennek némi kiegyenlitésére szolgálna a minisztereknek a Házban való támogatása oly organumok által, melyek a politikai belátás mellett a szaktudást, a hivatali routinet volnának hivatva repraesentálni.

Ilyszerü fejlődés constatálható az államtitkári állásra nézve* pl. Francziaországban, bizonyos vonatkozásokban emlékeztetvén Kuncz eszméjére, hogy „. . . néporganum döntsön, szakember segédlete mellett."

A jelzett nehézségek, melyek nyomán a kérdés fakadt, vajjon a parlamenti capacitásnál nem a gyakorlati routine, a hivatalnoki ügyesség és előismeret jelentősebb és inkább kivánatos tulajdonság egy modern állam miniszterében, a rendszer kifejlődése idején, sőt még néhány emberöltővel ez előtt is — alig állottak fenn.

A viszonyok nagyobb egyszerüsége, az állami tevékenység határainak tetemesen korlátoltabb volta,** a hivatalnak nem életpályaként való szervezettsége, e mindinkább actualisabbá váló kérdést felszinre jönni nem engedte; holott jelenleg az fokozott mérvü érdeklődést igényel, tekintettel arra, hogy bár egy ágazatban is, az ismeretek összességére szert tenni — egy emberélet kevés.

Régente, aránylag rövid idejü gyakorlat beavatta a tehetséges fiatal politikust az állami hivatalnoki mechanismus titkaiba; manapság, a specialisatio, differentiálódás e korszakában, az egyre kevésbé lesz lehetséges.

A cabinet tagjainak számát a meggyarapodott teendőkhöz képest bizonyos határon tul nevelni nem czélszerü, mert a kormányzat egyöntetüségét veszélyezteti; mindinkább bekövetkezik tehát az az állapot, melyben oly egyének állanak az administrátió élén, kik az egész kormányzati anyagot áttekinteni nem képesek, még ha annak valamely ágában speciálisták is; már ezen körülmény is mutatja, hogy egy modern parlamenti miniszterben nem a szakismeret, hanem

* Esmein i. m.

** Főleg Angliáról lévén szó, a continensi „rendőrállam" terjeszkedési nisusa e helyütt figyelembe nem jön.

a politikai állás kiválósága az elsőrendü követelmény, bármennyire becses is az előbbi.

A parlamentarismusnak angol alakja,* hol a cabinet tagjainak az országgyülésből vétele hagyományszerüleg fejlődött, e problémát már ab ovo megoldotta, a mennyiben ott a minisztereknek nem ezen állásukból kifolyólag, hanem a többiekhez hasonló alapon, mint peer-ek, vagy egyszerü commonerek (képviselők) -nek van a Házban ülési és szavazati joguk;** a szükségképpiség tehát, melynél fogva a britt minisztérium csakis a parlament tagjaiból volt alakitható, e kérdésnek elejét vette, bár e rendszer viszont egyéb fogyatkozásokat tüntet fel.***

* A continentalis parlamentarismus főállamában, Belgiumban, gyakrabban találkozunk „hivatalnok" minisztériumokkal — mi lehető mindenütt — hol a kormány tagjainak e minőségben van részvételi joguk a Házak ülésein.

** Még pedig csakis abban a Házban, melynek az illető miniszter, mint főrend vagy képviselő, tagja; ebből folyik az egyes miniszteri departementek (osztályok, szakminisztériumok), államtitkárok által való képviseltetésének szüksége a parlament ama Házában, melynek a miniszter nem tagja.

*** Ezek sorában különösen az a gyakori inconvenientia érdemel emlitést, hogy a miniszterré lett egyén, ha nem peer s magát rövid időn belül valamely kerületben képviselővé megválasztatni nem tudja, állásának meg nem felelhetvén, kénytelen lemondani miniszterségéről.

Az a régi felfogás, melynél fogva a miniszterré való királyi kinevezés jelenben is szükségessé teszi a választó kerület bizalmának ujabb manifestatióját — mint Kuncz és Laveleye határozottan constatálják — most már merő anachronismus; manapság a cabinet taggá való kineveztetés tényének már nincs meg a régi jelentősége; abban nem a fejedelmi személyes, esetleg gyanussá válható előszeretetet, hanem az egész ország (parlament) bizalmának megnyilatkozását is kell látnunk; éppen azért visszás azt egy localis választó kerületnek — ujólagos választásra való kötelezés által — mintegy felülbirálata alá bocsátani.

Igen problematikus orvossága ennek az az Ausztráliában felmerült „correctivum" (!), melynél fogva rövid 3 havi terminus adatik az uj miniszternek mandátum szerzésére; ha ez nem sikerül, lemondani kénytelen.

Ha több izben ismétlődik a kisérletezés, több jelölttel, ugy való-

Mint láttuk, bár kevés a közjogi akadály, (hiszen a szó valódi értelmében vett [tudományos] qualificatio a miniszteri álláshoz nem kivántatik), annál több a politikai nehézség.

A kormány megteremtésének munkájával megbizott jövendőbeli miniszterelnök feladata rendszerint a legnehezebbek közé tartozik; mert „jó" minisztériumot alakitani, melyet a legközelebbi képviselőházi vihar azonnal el nem söpör, a legnagyobb államférfiui tapintatot és ügyességet igényli.

Mindenekelőtt bizonyos, hogy nincs az országban positió, mely annyira megkivánná a *rendkivüli jellemerőt*, mint a miniszteri állás.

Ez legislegelső és fő feltétele, conditio sine quanonja e társadalmi vonatkozásaiban is oly fényes hely elnyerhetésének.

Nincsen parlamentaris államban tisztség, melynek birtokosa oly erős kisértéseknek volna kitéve, mint éppen maga a miniszter, kinek kezében a döntés hatalma van; kinek sokszor egyéni véleményétől függ csupán oly kérdések megfejtése, melyek az érdeklettek sokszor óriási összegekre rugó vagyoni értékei körül forognak.

Sehol sem kerülhet élesebb összeütközésbe a közérdek a magánhaszonnal, mint egy miniszternél; sehol annyi alkalom a jogosulatlan nyerészkedésre, fáradság nélküli meggazdagodásra, mint itt, nincsen.

Milliónyi alkalom és milliónyi nuance, a helyzet kizsákmányolására; az egyéni tisztesség veszedelme pedig annál nagyobb, mennél csekélyebb a fölfedeztetés valószinüsége.

A parlamenti controll e ponton alig nevezhető hatályosnak, illetőleg teljesen kielégitőnek; a miniszter által kötött szerződések esetleges finesse-it, a közvagyon kárára, meggátolni az nem képes.

Ha már az egyszerü tisztviselőtől, országgyülési tagtól nagy lelki erőt követel a feltétlen becsületesség ösvényén való

ban elmondható, hogy ez esetben „medicina peior morbo". (L. E. Jellinek czikkét, „Über parlamentarische Regierung", a „Neue Freie Presse" 1902 szeptemberi számai egyikében.)

megmaradás, mennyire inkább a kormány tagjaitól, kiknek jóindulatától százezrek vagyoni érdeke függ?

A miniszter kezébe tett óriás discretionarius hatalom ezen természete, hogy az a magánérdekek előmozditásának eszközéül is, és pedig hathatósan, fölhasználható: valódi heroismus számba engedi vétetni az e polczon tanusitott feltétlen lelkiismeretességet; viszont e par excellence bizalmi állás előnyeivel való visszaélés, mint az egész ország érdekébe ütköző bűncselekmény, az erkölcsileg leginkább megbélyegzendő tettek közé tartozik.

De nem csak ily delictumoknak személy szerinti elkövetése sorolandó e kategoriába; ugyanily elbirálás alá esik mindennemü bünpártolás, tudomásul vett gaztetteknek, visszaéléseknek nem üldözése, akármilyen „opportunitás"-i szempontból!

Könnyen felfogható, hogy ez erkölcsi tulajdonságok felfedezése az egyesekben a rendesnél magasabb foku éleslátást, emberismeretet igényel; ha pedig ezenfelül a tudományos képzettség, általános müveltség megállapitásának aránylagos nehézségeit is hozzácsatoljuk, mihamar világossá lesz sok cabinetalakitási kisérletnek sikertelensége, tekintettel arra, hogy az eddig előadottak még a kérdés könnyebb részeit képezik!

A legjelentékenyebbek az ugynevezett „politikai" és „elvi" nehézségek, még homogén, egy pártból vett minisztériumban is; mennyivel inkább egy különböző fractiókból összeállitott coalitiós cabinetben!

III.

A modern életviszonyok bonyolódottsága, complexitása, kizárja azt, hogy valamely, még oly gondosan megszerkesztett pártprogramm keretében az időnként felszinre kerülő összes nevezetes kérdéseket illetőleg provideálni lehessen; az lényegében csak irányeszméket tartalmaz, a megoldás módjainak positiv javaslatai nélkül.

Egyébként is, nem létezik párt, mely tevékenységi körébe mindent felölelhetne; nem alkotható pártszervezet, főleg mai, individualismussal saturált korunkban, mely az egyéniség sajátos felfogásának érvényesülését, a legpéldásabb fegyelem mellett is, megakadályozhatná!

Ily körülmények között csak természetes, hogy a legegyöntetűbb pártból vett minisztérium tagjaira nézve is fennáll annak szüksége, hogy a *megalakulás előtt tisztáztassanak azok az eszmék, alapelvek, melyek szellemében az országot kormányozni kivánják*; a cabinet tagjainak feltétlen solidaritása minden fölmerülő kérdésben, az általa követendő útnak ilyetén egyengetését kivánja meg.

E tárgyalások, melyek a megalakulandó kormány elnökének vezetése alatt, többnyire minden formalismus mellőzésével a legbizalmasabb modorban s éppen azért föltétlen titoktartás kötelezettsége mellett folynak, vannak hivatva arra, hogy a napirenden levő országos kérdések tervezett megoldásának módja, mikéntje egy praecis kormány-programm (exposé) alakjában a legközelebbi jövőre nézve s a párt irányával természetes összhangban — fixiroztassék.

Csak akkor, ha a már is actuális vagy közeli időhatárhoz kötött összes lényegesebb ügyek elvi jelentőségü részleteire nézve is világos megállapodás jött létre a conferentia tagjai között, alakulhat meg a cabinet, vállalhatnak a combinátióba vett és a jövendőbeli premier által erre felkért politikusok, tárczát.

E tanácskozások nem kizárólagosan és szorosan politikai természetüek csupán; de mindenképpen nagy politikai fontosságuak, bár tartalmilag lehetnek közgazdasági, tudományos, sociál-ethikaiak is.*

* A jelenlegi franczia kormány például (Combes elnöklete alatt) a tervezett adóreform tárgyában bukkant megalakulásánál nehézségekre: Rouvier, ki a pénzügyi tárczára volt designálva és néhány társa között elvi külömbség mutatkozott a reform végrehajtásának módjára vonatkozólag, a szigoruan arányos és a progressiv jövedelmi adó kérdésében, melyet azonban szerencsésen elsimitani sikerült.

Egyfelől a cabinet feje és minisztertársai között, másfelől az egész kormány, főként pedig a miniszterelnök és az államfő között a végleges megalakulás előtt minden figyelemre méltóbb, a közvéleményt foglalkoztató kérdésben történt megállapodás rendszerint föltétele az uj kormány létrejövetelének és későbbi boldogulásának.

A tárgyalások anyagát természetszerüleg a vezetéssel megbizott politikus, ki mint föntebb emlitve lőn, rendesen nem más, mint a jövendőbeli premier, szolgáltatja; ösmertetvén azt az alapot, melyen a cabinetet felépiteni szándékozik, ezáltal módot nyujt az egyes ressortokra jelölt s az értekezletre meghivott tagoknak, hogy nyilatkozzanak aziránt, vajjon azt egészben véve magukévá tenni hajlandók-e vagy sem?

Elfogadás esetén, másodsorban, egyes részletkérdések megvitatása, netalán fölmerült aggályok eloszlatása következik; az általános politikai irány tekintetében az egyetértés létrejövén, a detail, a kivitel módozatai, sőt egyes tisztán az illető szakra tartozó kérdések a maguk egészében is, a miniszter, illetőleg helyesebben: miniszterjelölt, saját egyéni belátása szerint intézendőknek ösmerhetők el, vagy kölcsönös engedmények, compromissumok utján létesül valamely alap, melyhez való ragaszkodás a cabinet minden egyes tagjának politikai kötelességévé válik.

Meddig mehet ily megalkuvásoknál egy-egy candidatus a concessiókban, hol van az a határvonal, melynél meg kell állania, ha csak önmagához, elveihez, parlamenti multjához hütlenné válni nem akar: azt általánosságban biztos kézzel megrajzolni nem lehet; erre nézve csakis a concrét körülmények, a kor és más tényezők exigentiái lesznek irányadók.

Merőben hypothetikus jellegü igéretek, illetőleg oly politikai reversálisok, melyek értelmében bizonyos tárgyaknak napirendre hozatala általán megtiltatnék, az angol alkotmányi praxis helyes nyomon haladó felfogása szerint, nem követelhetők a fejedelem által sem; semmi esetre sem állhatván a köz érdekében, hogy a kormány valamely kérdésben, melynek

fölmerülési körülményei előre nem láthatók, cselekvési képességét, actió-szabadságát előzetesen megkötni, korlátozni engedje.*

Fokozott nehézségekkel szemben folyik a küzdelem „coalitiós" minisztériumok megalakitásánál, melyek nem egységes pártalapon jönnek létre, hanem több egymással szövetkezett csoport vállvetett közreműködése utján.

Az eddig előadottakból is világos már, hogy az igazi parlamentarismus kivánalmainak teljesen csak *az egy pártból* alakitott minisztériumok felelnek meg; vagyis a coalitiós kormányban a rendszer alapeszméje már nem oly hiven testesül meg, bár annak parlamentaris jellegét végképpen megtagadni nem lehet.

Pártkormány lévén minden parlamenti kormány, a cabinetek sikere, működésük eredménye a pártviszonyok alakulásával szoros okozati összefüggésben van; mennél tömörebb, egyöntetübb a többség, melyre a minisztérium támaszkodhatik, annál nyugodtabb, biztosabb, gyümölcsözőbb lesz a közügyek menete; ezt pedig bizonyára aránytalanul nagyobb mértékben várhatni akkor, ha nem sarkalatos kérdésekben is egymástól elvileg eltérő fractiók „alkalmi egyesülés"-e, de valamely valóban homogén, lehetőleg kevéssé nuancierozott párt támogatja.

Nem szenved azért kétséget, hogy a parlamentarismus egész rendszerének üdvös eredményei ott nyilvánulnak leghathatósabban, hol a pártviszonyok ily teljesen egyöntetü elemekből álló cabinetek alakulását engedik meg.

E tekintetben ugyszólván az összes politikai irók és államférfiak egyetértenek; Bismarck is azzal okolta meg

* Pitt megtagadott minden formaszerü reversálist III. Györgygyel szemben, hogy a katholikusok emancipátióját sürgetni nem fogja.

A Grenville elnöklete alatt 1806-ban megalakult és Foxot is magában foglaló nagyhirü „All the Talents" minisztérium a királynak ugyanezen kérelmét kereken visszautasitotta s ezért elbocsáttatott, bár eljárása a parlamentarismus szempontjából correct volt. (Todd I. k. 114—119. l.)

többi között a parlamentarismus behozatalának ellenzését, hogy nézete szerint a német birodalomban annak mulhatatlan előfeltétele, a pártok a priori olyatén kifejlődése, mint Angliában (whig, tory, két fő párt) hiányzik.

Érvnek, ha a rendszer ellen argumentálni kivánunk, bizonyára ez is jó; sőt határozottan figyelemre méltó, mert igazságot is rejt magában.

Ez az igazság azonban, mint azt a kritikai részben bővebben kifejtendem, alig több annak constatálásánál, hogy ott, a hol a történelmi fejlődés a pártéletet előzetesen oly formán fejlesztette ki, mint például Nagybrittániában — a parlamentarismus természetesen jóval kedvezőbb viszonyok között honosulhat meg és föltétlenül alkalmasabb talajra talál.

Evvel szemben azonban, igazolja a tapasztalat, hogy a rendszer mostohább körülmények között is eredményesen alkalmazható; bizonyos nemkülönben, hogy a parlamentarismus bevitele valamely állam életébe, jótékony visszahatással volt a létező pártok fejlődésére, melyek az uj systéma követelményeihez képest idomultak, crystallisálódtak, fegyelmeződtek.

A legtermészetesebb sorrend bizonyára az, hogy a párt fejlődés a prius, a parlamentarismus a posterius; minthogy azonban valamelyes pártalakulatok minden képviseleti alkotmánynyal biró államban fellelhetők, nincs kizárva, hogy miként a nemzeti erő, jelleg kifejlődése is, esetleg a politikai megalakulással csak párhuzamosan jár, illetőleg azt jórészben csak követi, ugy itt is a parlamenti rendszer behozatala lehet a megelőző, a pártok ehez simuló fejlődése pedig a következő.*

A coalitiós cabinetek főgyöngéje abban rejlik, hogy felette nehéz oly kormány-programmot alkotni, mely az abba fölvett csoportokat hosszabb időn át kielégitené.

Az államéletben megoldásra váró egyes nagy problémák keresztülvitelére, ha azok égető sürgősségüek s egy párt sem

* Mindkét fejlődési menet kivételessége kétségtelen; előbbire példa Schweiz és lesz a Congo-állam; utóbbira hazánk, Francziaország, Itália.

alkot magában többséget: nem marad egyéb hátra, mint többeknek határozatlan időre szóló szövetsége, fegyverbarátsága révén dülőre juttatni a dolgot.

Pactum létesül ehez képest a kormányt támogatni óhajtó csoportok között, melyben a megvalósitandó rendszabályok a lehető legnagyobb pontossággal körüliratnak; tekintettel pedig arra, hogy ez egyezmény alapján nyugszik a coalitiós cabinet existentiája, mely a szövetségbe lépett csoportok mindenikének jóindulatára föltétlenül reá van utalva, továbbá azon körülményre, hogy ily programmnak oly eszményi szabatossággal való megalapitása, mely annak végrehajtásánál mindennemü kételyt kizárna, egyszerüen lehetetlen: világos, hogy a coalitiós minisztériumok legtöbbnyire igen ingatag talajon épülnek s már képződésük idején a bomlás csiráit hordják magukban.

Minden, a kormányt támogatni hajlandó párt, részt kér a győzelmi zsákmányból, hogy az elébb uralmon volt cabinetet leverni segitett; nem csak elvi concessiókról van itt szó, melyeknél fogva minden párt programmjából a kormányéba egy-egy rész átveendő, hogy a résztvevők elvi kivánságai kielégittessenek, hanem rengeteg egyéni ambitio és hiuságról is, mely állandóan kegyvesztéssel fenyegeti a cabinetet, a mennyiben megfelelőleg le nem kenyereztetik.

Ez állapot miseriái a jelenkor politikai történetéből (Depretis minisztérium!) eléggé ismeretesek; a gyakorlat igazolja, az elmélet constatálja a coalitiós minisztériumoknak a homogénekkel szemben való relativ gyengeségét.

S mindamellett, ha az alkotmányos szabadság, a nemzeti önrendelkezés igen jelentékeny részéről lemondani nem akarunk, kénytelenek vagyunk jobb hijján ez expedienshez folyamodni, mely lényegileg alig több ugyan, mint surrogatuma az igazi typikus parlamentarismusnak, de még mindig méltóbb a nemzethez, mint a szigoruan csak alkotmányos uralom, mely a kormányzat vitelének szellemére, irányára, minden alulról (?) jövő befolyást kizár!

Kétszeresen áll pedig ez az érv ott, hol a parlamentaris

rendszer még jelentékenyebb részben „alkotmány biztositék“ gyanánt veendő számba.

A coalitiós cabinetekről ehez képest különösen mondható, hogy „post equitem sedet atra cura“. Föltéve, hogy a nagy munka, melynek egyesült erővel való elvégzésére a szövetségre lépett pártok vállalkoztak, készen áll, az ideiglenes societást létrehozó pactum kimerült; egy csoport sem érzi többé kötve magát s az eddig is nagy nehezen fentartott egyensuly felbomlik.

A régi politikai mult emlékei ilyenkor fokozott erővel támadnak föl s parancsolólag követelik a visszatérést az eredeti állapothoz; a mennyiben a pártkülömbségeknek valóban jelentőségük van — frivolitás volna azok számbavétele nélkül kormányozni akarni.

Ily kisérletnek irja le 1854-ben Aberdeen lordét Bucher*, keményen ostorozva a „Globe“-nak abbeli felfogását, hogy a minisztereknek magánszemélyi minőségökben vagy régibb, más elvi alapon megalakult cabinetek tagjai gyanánt tett nyilatkozatai a jelenben kötelező erővel nem birnak. Megérdemelt kritikát gyakorolt ez eljárás, elvtelenség fölött, ugymond, a „Times“, midőn azt „... ama nagy politikai árulások egyikének mondta, melyek időnként Anglia lelkiismeretét sértik s annak nyugalmát helyreállitják“. (!?)

Az Aberdeen minisztériuma — saját bevallása szerint — tulajdonképp nem coalitiós, hanem inkább „fusiós“ (?), mert a pártkülömbségek jogosultságát maga a premier megnyitó beszédében — tagadta; ** a hol ilyen nézpontokból indulnak ki, csodálatos, hogy a ressortok elosztásánál is tul nem

* „Der Parlamentarismus wie er ist“. 142. l. Erősen tendentiosus mü.

** „Die Sache ist, diese Ausdrücke (conservativ, liberal) haben keine bestimmte Bedeutung. Sie beizubehalten — mag zweckmässig sein für factiöse Zwecke, aber das Land ist solcher Unterscheidungen überdrüssig, die keinen Sinn haben, *und nur verhindern dass Personen zusammen wirken, die doch im Stande wären, der Krone und dem Volke gute Dienste zu leisten.*“ (Bucher i. m.)

Tagadhatatlan, hogy az utolsó pontban sok az igazság!

tették magukat azokon a nehézségeken, melyek a tárczát vállalóknak multjokból származó kötelezettségeiből folytak.

Ha a pártkülömbség nem ismertetik el jelentősnek, az egyéni elvhűség épp oly kevéssé követelhető, mint a párt meggyőződéséhez való ragaszkodás; mégis azt látjuk, hogy Aberdeen ezen sajátságos cabinetjében az utóbbi inkább respectáltatott; hogy a kormány tagjait politikai multjuk ne feszélyezhesse, azon a következő radikális eszközzel segitettek:

„. . . man suchte für jeden denjenigen Geschäftszweig aus, in welchem er sich durch keine Erklärungen compromittiert, *mit dem er sich gar nicht befasst hatte.* Molesworth wurde Minister der öffentlichen Arbeiten, weil er über die Colonialverwaltung höchst radical geschriftstellert hatte. Der mit Mühe zum Schatzkanzler abgerichtete Wood musste die Verwaltung Indiens übernehmen, weil der puseyitische Theologe Gladstone in das Amt gesteckt werden musste, das unter keinen Umständen mit der Theologie zu thun hat, in das Schatzamt. Palmerston konnte, abgesehen von dem Wiederspruch der Königin, unmöglich die auswärtigen Geschäfte leiten, unter Aberdeen, der seine Politik so bitter verurtheilt hatte. Und Graham — angeblich der beste Verwalter — musste auser Verbindung mit dem Postamte gehalten werden. Russel wird in das auswärtige Amt gesetzt, dass er nie betreten hatte, und schreibt dann auch sofort eine Depesche, in welcher er anerkennt, dass der russische Kaiser ein Protectorat über die christlichen Unterthanen der Pforte ausübe, dass „unzweifelhaft durch die Pflicht geboten und durch bestehende Verträge sanctionirt sei“.

Buchernek e satirikus leirása élénk fényt vet nemcsak az angol állapotokra, hanem egyáltalán a cabinetalakitás nehézségeire is, a mennyiben nem a fentebb leirt s a józan ész által elitélt eljárás követtetik, hanem mindenki tehetségének, eddigi tanulmányainak lehetőleg megfelelő vagy azokkal legalább rokon ügyágakban alkalmaztatik.

Coalitiónál ez persze többnyire leküzdhetetlen nehézségekbe ütközik; itt a cabinet illusorius összhangjának drága

ára vagy az eddigi studiumokkal, vagy a politikai multtal való szakitás szokott rendszerint lenni, mi viszont meggátolja azt, hogy beálljanak azon üdvös eredmények, melyeket különböző pártok kebeléből vett kitünő férfiak együttműködésétől várhatni.

IV.

A minisztérium megalakulásánál osztályrészül jutott vezérlő szerepe az államfő által erre megbizást nyert politikusnak a cabinet formalis kinevezése után még világosabb kifejezésre jut.

Az „elnök“, „premier“ czim, mely különböző variátiókban* fordul elő, a kormányban legkimagaslóbb államférfi eme superioritását domboritja ki.

Az angol cabinet történelmi fejlődésének vázlatos ismertetéséből kitünik nagyrészt ez állás politikai szükségessége is; nem egyéb az, mint a kormány teljes solidaritásának, egyetemleges felelősségének, összhangjának egyszerü követelménye és következménye.

Az államfő activ részvételének, „személyes“ kormányzásának háttérbe szorultával — az egyes közigazgatási ágak között létező kapocs, melyet mindaddig a fejedelem személye alkotott, kivel szemben eredetileg valamennyi „ügyosztály“ (department) vezetői egyforma közvetlen alárendeltségben állottak, egyre inkább lazult, mi a cabinet homogeneitását, az ügyek határozott irányu és erélyes vitelét nevezetesen akadályozta. *Ez egyeztető, összefoglaló, egységes irányt teremtő functiót végzi a modern miniszterelnök,* ki e részben a fejedelmi hatáskör örökébe lépett.

A fölény, melyet collegáival szemben gyakorol, e hivatásának természetéből folyik s lényegében nem jogi, de tisztán erkölcsi, politikai természetü.

* Francziaországban distinctió tárgya a „cabinet“ és a „minisztertanács“ is.

A „conseil des ministres“ elnöke maga az államfő, a „conseil de cabinet“ elnöke a miniszterelnök (l. Esmein i. m. 568. l.) (Tehát: „tanácselnök“ !)

Nyomatéka annál nagyobb, mennél fokozottabb mérvben találhatók föl benne az e missió betöltéséhez megkivántató szellemi tulajdonságok, az államférfiui tapintat és ügyesség.

Minden hivatali állásról, állami méltóságról állitható, hogy egyfelől ez ad viselőjének bizonyos conventionalis, a hatáskör, feladat nagyságához mért sulyt, másfel' pedig a tisztet gyakorló maga az, kinek *egyéni tekintélye* nemcsak működésének sikeressége, eredményessége, hanem az állás nyomatéka, fejlődésének iránya szempontjából is, tekintetbe jön.

Leginkább szembetünő ez a miniszterelnöknél, mivel az emlitett superioritás társai fölött csak elenyésző csekély mértékben jelentkezik jogszabályokban biztositott túlsuly gyanánt; az intézménynek, a functió természetének közönséges önsulya itt tehát aránylag sokkal kisebb, hogysem az egyéni sajátságoknak is elhatározó befolyása e positió minőségére erősen érezhetővé ne válnék.

A tételes közjog által biztositott kizárólagos előterjesztési jog, minisztertársai kinevezését illetőleg — jóformán egyedüli számot tevő *jogi* biztositéka az elnök megkülömböztetett hatalmának, mihez járulhat esetleg más különösebb jelentőségü világi, illetőleg egyházi állásokra való praesentálás *joga*, a mennyiben ezt a törvény világos rendelkezése magában foglalja.

Ezeken felül, positiójának szilárdsága, a szaktársai fölött gyakorolható superioritás, tisztán ténykérdéssé válik; függ egyrészt az államfő jóakarata, másrészt a parlament bizalmától, mi a tapasztalat bizonysága szerint, többnyire igen változó értékü és erejü fluidum!

Hogy a magas állás birtoka magában véve mily kevéssé határozó az egyéni, valóságos befolyás mérvére, arra nézve elszomoritó és jellemző példákat szolgáltat Newcastle, továbbá — mi szinte hihetetlen — Marlborough herczeg esete, ki daczára annak, hogy cabinettag és a hadsereg főparancsnoka volt, barátjának még egy hadnagyi rangot sem tudott megszerezni (?) (Todd II. köt. 380. l.)

Normalis viszonyok között azonban a politikai suly az alkotmányszerüen birt hatalom mérvével egyenes arányban növekedvén, valamely jelentékeny tárcza ügyeinek vezetése a miniszterelnök állásának nyomatékát is rendesen öregbiteni szokta.

Fontosságuknál fogva jobbára a külügyi- (Salisbury), belügyi- (Széll K.), pénzügyi-* (Tisza K.), hadügyi tárczák (Sturdza) azok, melyeket a premier személyesen, szakminiszteri minőségben ellátni szokott, bár e tekintetben nem egy kivétel fordul elő.*

Normativumot megállapitani erre nézve alig lehet, de nem is szükséges; mert itt is áll Epaminondas mondása, hogy „. . . a tisztet betöltő egyén van hivatva becsületet szerezni a helynek — s nem megforditva."

Gyakorlati okok azonban nézetem szerint inkább azt látszanak követelni, hogy ha az elnök már tárczát vállal, az a külügyi- vagy a belügyi legyen. Az első mellett azon körülmény szól, hogy a nemzetközi viszonyokban is az állam politikáját kifejezésre juttatni leginkább az tekinthető hivatottnak, ki annak megállapitásánál döntő szóval bir s azért a felelősség terhének legnagyobb részét viseli. E két hatáskör elválasztása a legegyöntetübb minisztériumban is a miniszterelnöki befolyást közvetetté tévén, annak irányzó hatását kifelé gyöngiteni alkalmas.

A külügyi viszonyok vezetése, mint az állami életnek jóformán állandóan legmagasabb spaerájába vágó functió, a legszorosabb kapcsolatot igényli az ország általános politikai irányát megszabó miniszterelnökkel; e ressortnak másra bizása

* Mint rendesen 1806 óta Angliában; a kincstár első lordja (First Lord of the Treasury) a miniszterelnök.

E tárczavállalás azonban — mint azt continentalis szokás szerint mondanók — ott csak *névleges;* inkább megforditva áll a dolog: nem lévén az angol alkotmány irott betüje szerint minisztérium, miniszterelnöki méltóság sem lehet; a premier functióit valósággal a fenn érintett közjogi méltóság viselője végzi; az igazi pénzügyminiszter pedig, ki az államháztartás ügyeinek tényleges vezetője: a kincstár kancellárja. („Chancellor of the Exchequer".) (Concha, „Ujkori alkotmányok. II. k. 360. l.)

esetén is — birtokosának a legfolytonosabb contactusban kell állania a cabinet fejével, mert ellenkezőleg állván a dolog, disharmonia e két rendbeli politika között felette könnyen következhetik be.*

Discordantia áll fönn bizonyos tekintetben mindenütt, hol a külügyi tárczát nem az elnök vállalja magára; alakszerüleg t. i. a külügyminiszter — érdemileg a premier az állam első diplomatája. S ha még figyelembe vétetik a mai korban is oly hathatós külső fény, mely a külállamok nagyköveteitől, consulaitól körülvett külügyminisztert főképp társadalmi tekintetben emeli, nemkülönben az a szorosabb viszony, mely őt a külügyeket kiválóan éber gonddal kisérő fejedelemhez csatolja, világossá lesz, hogy e méltóság viselője legkönnyebben emancipálhatja magát az elnök superioritása alól.**

Ettől eltekintve, különösen a belügyi tárcza az, melynek a cabinetfő általi vitele mellett komoly érvek szólanak.

Oly államokban, hol a belső reform *** munkája, a consolidatio áll előtérben, a miniszterelnök e tárcza vezetését fogja elvállalni, hogy belpolitikáját annál nyomatékosabban keresztülvihesse; ez elhatározására gyakorta már a cabinet megalakulta előtti események lesznek irányadók; ha az előző kormány például valamely nagy reform-kérdésben bukott meg, az uj miniszterelnök azt a tárczát lesz hivatva elvállalni, melynek keretébe a létesitendő jobbitás leginkább belevág.

Mindez ama természetes követelménynek folyománya, hogy a legképesebb, ugy a korona, mint a parlament bizalmával legnagyobb mértékben felruházott politikus állitandó a

* Mutatja ezt Lord Palmerstonnak — mint külügyminiszternek esete — illetőleg elbocsáttatása Russel, mint premier által, Napoleonnak 1851-iki deczemberi államcsinyjéből kifolyólag.

Tanulságos e tekintetben Magyarországra nézve a Bánffy-Kálnoky eset, mely utóbbinak lemondásával nyert befejezést.

** Magyarországon még fokozza az érintett nehézségeket a geographiai helyzet, a Bécstől való távolság — továbbá az ügykezelés közössége.

*** Intensivebb belpolitikát találunk rendszerint liberalis, demokrata korszakok és államokban; inkább a külpolitikára fekteti a fősulyt a conservativ-aristokrata irány.

legkritikusabb pontra, oda, hol a feladat nagysága mindenesetre egész embert követel.

Minden culturállamnak állandóan napirenden levő kérdése a pénzügy; a kormányválságok jelentény százaléka éppen a minisztérium financialis politikájából, pénzügyi controversiákból származik; a „nervus rerum gerendarum“ thémája köztudomásulag nemcsak a pénzügyi közigazgatásra, de közvetlenül vagy közvetve, az egész politika menetére kihatván, az állami élet összes momentumait behálózó emez ügyosztály vezetése, praedominans jellegéből kifolyólag, gyakran az első miniszterre száll.

Mindezeknél ritkább eset, midőn az elnök magának a hadügyi tárczát tartja fenn; a parlamentarismus continentalis fejlődésének ez mindeddig legkezdetlegesebb, jelenleg legkevésbé kielégitő pontja. *

Jogi kötelemként — az angol viszonyok sajátszerüségétől eltekintve — valamely tárczának, közigazgatási ügyágnak átvétele a miniszterelnökre nézve, statuálva nincs; azért, mint elnök, az ugynevezett „tárcza“ nélküli miniszterek sorába tartozik.

A „tárcza“ (portefeuille) fogalma egyébként kevéssé praecis; tágabb értelemben az oly miniszterek is tárcza nélkülieknek mondatnak, kik nem állnak ugyan valamely kiterjedt, vidéki exposituràkkal is ellátott hivatalnoki apparatus élén, ** de bizonyos szükebbkörü, csekélyebb létszámu segédszemélyzettel azért rendelkeznek.

Minden ily közigazgatási ügykört merőben nélkülöző miniszterek találhatók Angliában; ezek kizárólagos feladata a cabinet-tanácsban és parlamentben, mint a „titkos tanács“ egyszerü vagy bizonyos, inkább névleges, méltósággal (titkos pecsétőr, a lancasteri herczegség kanczellárja, etc.) felruházott tagjainak, a minisztérium érdekeit tudományukkal, tapasz-

* E nagyérdekü tárgy lényegének rövid előadását a későbbiek folyamán kisérlem meg.

** Nálunk pl. az Ő Felsége személye körüli és a horvát miniszter.

talataikkal előmozditani, miért is, Lechner szerint („Közjogi jegyzetek") „szónok"-minisztereknek is neveztetnek.

Felelősségük ugy a korona, mint a parlamenttel szemben sajátos hatáskörükhöz képest, a tulajdonképpi minisztereként azonos.

Belgiumban az „állam-miniszter" czimét egyesek kitüntetésként nyerik; a cabinetben való ülés és szavazati jog azonban evvel összekötve nincsen.*

V.

Az elnök fölénye társai fölött, ugy parlamenti kiválóbb állásából, mint különösen azon közvetlenebb, szorosabb viszonyból folyik, melyben az államfőhöz áll, ki éppen a *benne* öszpontosuló bizalomnál fogva bizta meg őt az egész kormány szervezésével.

E megbizatás a cabinet végleges megalakultával — az abban rendszeresitett összes állások betöltésével nem tekintetik megszüntnek; az alsóházhoz hasonlóan, melyről Bagehot kiemeli, hogy állandóan választási stádiumban van az egész minisztériumra nézve, *az elnök eredetileg nyert mandátumánál fogva a már működő cabinet minden egyes tagjára nézve is illetékes birája annak, vajjon az illetőnek az elnyert polczon való maradása továbbra is kivánatos-e?*

A parlamentaris gyakorlat értelmében tudniillik az államfő — miniszterelnökének megokolt előterjesztésére, azt a szakminisztert, kinek a cabinetből való eltávolitását kéri, abból elbocsátani köteles.

Nem szükséges hangsulyozni, hogy ez nem *jogi* kötelesség; a mennyiben ugyanis az ajánlat elfogadására az államfő elég alapot nem talál, megtagadhatja a premiernek ebbeli kérelme teljesitését; ezt azonban csakis annak tudatában, hogy igy részleges crisis helyett a legnagyobb valószinüség szerint teljes cabinetválságot idéz elő.

* Dupriez: i. m.

Az alap, melyre az egész cabinet működése fektetve van, mint azt több izben kiemeltem — a koronának és parlamentnek teljes bizalma a minisztériumban és kiváltképpen az elnökben, ki éppen ebből kifolyólag nyert pleinpouvoirt a kormány megalakitására; mint kezdetben, ugy a későbbiek folyamán is természetszerüleg igényelheti a szabadkéz politikáját, társai személyének megválogatása tekintetében; kétségtelen ugyanis, hogy annak megitélésére, *kiben találja meg a sikeres együttműködés feltételeit, csakis ő lehet illetékes, s hogy csakis e rendelkezési szabadságán nyugszik politikájának valóságos eredményességéért való felelőssége!*

A premier tehát, mihelyt személyváltozásra czélzó javaslatai a koronától visszautasittattak, ebben a működéséhez okvetlenül megkivántató „alkotmányos bizalom" megfogyatkozását érezvén, helyét elhagyni kénytelen, mert sikeres functionálásának lehetősége, alapja megszünt.

Távozása azonban nem elszigetelt jelenség; *az szükségképpen maga után vonja az egész cabinet lemondását.*

A parlamentaris rendszer alapeszméjéből folyó eme szükségképpiség azonnal világossá lesz, ha fontolóra veszszük, hogy az államfő bizalmának megrendülése a miniszterelnök iránt nemcsak az ő személyére, hanem közvetve az *általa alakitott* cabinet egyéb tagjaira is kihat; nem szabad ugyanis felednünk, hogy minden kormány képződésekor egy határozott programmnak határozott módon és szellemben való végrehajtására alakul s hogy a szakminiszterek és elnökük között ekként a kölcsönös bizalmon, egyetértésen alapuló szorosabb személyes kapocs fejlődik, mely az egyértelmüségnek legbiztosabb záloga.

A miniszterelnök lemondásával eszerint természetszerüleg együttjár hivataltársai távozása is, *kiknek tárcza vállalása éppen az ő általa fölállitott és interpretált politikai programmhoz volt kötve!*

Nem feltételezhető ennélfogva, hogy egy uj premier uj terveihez, irányához, egyéniségéhez is bizonyára éppen ugy alkalmazkodni fognak, mint régi vezérökéhez; nem várható,

hogy vele is éppen oly buzgalommal együttműködni hajlandók lesznek. *

Mindez annál inkább áll, mert nem szenved kétséget, hogy annak az összhangnak, melynek egy parlamenti minisztérium kebelében uralkodnia kell, sokkal bensőbbnek kell lennie, több pontra, részletre kiterjednie, mint egyszerüen valamely pártnak tagjai között.

E körülmény az, mely az államfőt e részben minden merevség, szeszély elkerülésére, mérsékletre kell, hogy intse; a behatásnak e módja, fegyver a premier kezében, ki távozásával a fejedelmet egy uj, esetleg kétséges sikerü cabinetalakitás nehézségeinek teszi ki; felette bizonytalan ugyanis, a kifejtetteknél fogva, hogy a ressort-miniszterek közül maradnak-e egyesek az uj elnök meghivására, s ha nem, a hiányzó tárczák betöltésére fog-e alkalmas jelölteket szerezhetni, homogén csoportba összeállithatni?

A cabinet fejének kimagasló állása ehez képest lényegileg az általános politikai irány meghatározásának, szabatositásának, ** továbbá az egyes tárczák betöltésének jogában, helyesebben: hatalmában — nyilvánul.

VI.

Az eddig tárgyaltakhoz hasonlóan domborodik ki e fölény, ha az elnöknek specialis viszonyát társaihoz a *minisztertanácsban*, mint testületben veszszük figyelembe.

* E föltevésen alapszik az a parlamentáris szokás, melynél fogva a miniszterelnök elhalálozása esetén is uj cabinet alakitandó s collegái tárczáikat a Felség rendelkezésére bocsátják.

Trónváltozás esetén, mivel a cabinet az elhunyt (lemondott) király bizalmából nyerte állását, szintén fölmerül annak szüksége, hogy a kormány fölajánlja távozását, alkalmat adván az uj államfőnek bizalma ostentativ nyilvánitására.

** Ez irány meghatározása természetesen csak a saját pártjának felfogásában rejlő korlátok között történhetik: a ressortok betöltésének joga is ugy a király véleménye, mint a pártviszonyok postulatumai által irányittatik.

Az egyes ügyosztályok elvileg teljesen függetlenek lévén egymástól, a többeket együttesen érdeklő kérdések elintézése bizonyos tanácskozásokat tesz szükségessé, melyek a követendő eljárás irányelveit vannak hivatva megállapitani.

Valódi összhang az egész kormányzatban csak akkor honosulhat meg, ha az egyes ügyágak fejei időnként összegyüjtetvén, ugy az általános politikai irányt, mint bizonyos nagyobb fontosságu közigazgatási kérdéseket tárgyalás alá vesznek s bizonyos tervekben közösen megállapodnak; ez által mód nyujtatik a premiernek, oly határozatok hozatalára, melyek révén az ország összkormányzata az általa üdvösnek vélt módon és szellemben folytattatik.

E „minisztertanácsok“ elnöke és éltető eleme a premier; bár a continensen az angol szokástól merőben eltérőleg a fejedelem is szokott részt venni azokban, az ülésben ilyenkor elnökölvén, a spiritus rector mégis a miniszterelnök marad.

Collegialis szervezet mellett azonban nem képzelhető, hogy határozatra lévén szükség, ne a számszerü többség döntsön; ámde a „viritim et per singula capita“ eszközölt szavazás ismét a parlamentaris rendszernek ama föntebb kifejtett elvébe ütközik, hogy a gyakorolható hatalom mérve a vele járó felelősséggel párhuzamos.

Ezért a miniszterelnök, éppen ugy, mint a területileg legkisebb, de független *állam* a nemzetközi jogban, le nem szavazható.

Ő rajta nyugszik az egész kormányzás főterhe és felelőssége egyaránt; ez utóbbinak azonban logikai értelme, lehetősége csak ugy képzelhető, ha valóban ő az, ki az államéletben felmerülő szükségletek legfőbb rendszabályait saját belátása szerint alkothatja meg; ellenkező esetben az egész miniszteri felelősség, melyre a modern államkormányzat épitve van, nem egyéb, mint egy óriási, végzetes falsum. *

* Az idősebb Pitt, a spanyol háboru kérdésében társaitól leszavaztatván, „azonnal lemondott hivataláról, kijelentvén, miszerint a nem tőle származó intézkedésekért nem veheti továbbra is magára a felelősséget“. (Todd II. 488.)

Ebből következik, hogy a miniszterelnök a tanácsban, ha engedni nem akar, *nem majorisálható;* e legfőbb politikai hivatalnak legjellegzetesebb tulajdonsága éppen az lévén, hogy birtokosa semminemü parancsnak, pressiónak engedni nem kénytelen; minden kényszertől, mely netalán a koronától, vagy másunnan is, akár a parlamenttől, népáramlatoktól stb. kiindul, lemondás utján azonnal menekül.*

Áll ez a szakminiszterekre nézve is; oly rendszabályra, intézkedésre, mely meggyőződésükkel teljesen ellenkezik, egyáltalán nem kényszerithetők; ha annak keresztülvitelét lelkiismeretükkel összeférhetetlennek tartják, állásukat elhagyni kénytelenek.

Csakis igy állhat fönn a logikai kapcsolat az illetőnek ténykedése és felelőssége között.

A miniszterelnök — de facto leszavaztatván — távozása előtt a koronával szemben fölvetheti a bizalmi kérdést: a mennyiben ugyanis reméli, hogy a fejedelmen kivül a parlament is támogatni fogja, az államfőnek az ellentétes meggyőződésü collégák elbocsátását javasolhatja, de ha ez megtagadtatnék, föltétlenül távoznia kell.

Fölénye ez esetben eclatánsul mutatkozik társai fölött; mig azok előforduló esetben — ha concessiókra nem hajlandók — állásukban többé semmi esetre sem maradhatnak meg, a premier elbocsáttathatja az ellenszegülőket, illetőleg lemondása által szétrobbanthatja az egész cabinetet.**

A parlamentarismus azonban a kiegyenlithető ellentétek kormányrendszere lévén, természetes, hogy a dolgoknak ilyetén élére állitása semmiképpen sem egyeztethető össze annak alapjellegével.

Bármennyire kivánatos, hogy a mindenkori premier állandó, következetes és erélyes politikát folytasson, az *nem foglalja magában azt a követelményt, hogy minden egyes véleményeltérésnél saját felfogását társaira octroyálja.*

* Lásd Lechner: „Közjogi jegyzetek."
** Todd i. m.

A cabinettanácskozások, azt mondhatnók még inkább, mint a parlamenti tárgyalások* arra valók, hogy az eszmék lehetőleg tisztáztassanak, minden oldalról és szempontból megvilágittassanak, a tervezett rendszabály gyakorlati eredménye, kivihetősége az összes körülmények gondos figyelembe vételével mérlegeltessék.

S ha némely esetben már teljesen kész tervvel is járul a premier, politikai kötelmeinek megfelelőleg, a tanács elé, gyökeres tévedés volna ezt ugy felfogni, mintha azon semminemü átalakitás eszközölhető nem volna.

Sőt az általa inditványozott intézkedés végleges elejtése sem elképzelhetetlen, ugy, hogy azért továbbra is hivatalban maradjon.

Mindez ismét kizárólag a mérték kérdése, lényegében individualis dolog, vajjon a szóban forgó rendszabálynak bizonyos alakban való elfogadását a közérdekre okvetlen szükségesnek tekinti-e a miniszterelnök — az elhangzott kritika daczára — vagy sem?

Az államférfiui temperamentum is különböző; mig egyik kiméletlen energiával tör előre és másodrendü ügyekben is csakhamar fölveti a cabinetkérdést, már a minisztertanács kebelében is, addig a másik engedményekre, megalkuvásra inkább hajlandó s a zord erélyt a legfőbb ügyek kivitelére tartja fenn.

A parlamentarismus benső természetének — mint azt már föntebb kifejtettem — e második gondolkozásmód felel meg jobban.

* E czélra fokozott mérvben alkalmasak azért, mert azokban 1. a legkiválóbb államférfiak elite-je vesz részt, továbbá 2. mert a jelenlevők csekély száma és a politikai élet alapelveiben való megegyezése a tárgyalást simábbá, könnyebben lefolyóvá teszi. 3. Előmozditja a kölcsönös megértést és capacitálást a nyilvánosság kizárása, melynek bizonyos feszélyező hatása soha sem szünik meg.

Kiemelendő azonban a titkosságra nézve, hogy annak emez előnyei, másutt egyáltalában nem érvényesülnek; a mi itt érték, az például az országgyülési tárgyalásoknál a legnagyobb hiba volna, t. i. a nyilvánosság kizárása. Napjainkban ennél nem létezik hatalmasabb controll; már a létezéséről való puszta tudomás is jótékony befolyást gyakorol a többé-kevésbé mindig gyarló halandók ezreire.

A cabinettanács intézménye magában véve is arra czéloz, hogy az ügy minden oldalu kellő megfontolása biztosittassék; mi igen gyakran csak az eredeti inditványon tett jelentékeny módositásokkal történhetik; okos és magát csalhatatlannak nem tartó premier, vagy akár szakminiszter is, ki e tekintetben ahoz hasonló helyzetben van, a közügy érdekében inkább fog a jóakaratu capacitálásnak engedni, feltéve, hogy az ellenérvek sulyát belátja, mint annak kárára válságot előidézni.

Ennek csak kivételesen van helye; vagy csupán a legsulyosabb ügyek felmerülésénél, vagy jelentéktelenebbeknél esetleg olyankor, ha a premier látja, hogy ily kenyértörésre vivén a dolgot, ez a politikai helyzet tisztázására vezethet, avagy alkalmat nyujt a cabinet kivánatosnak mutatkozó reconstruálására.

Nem csak a mai képviseleti rendszer általán, hanem főként annak parlamentarisnak nevezett faja az *egymásközt való megférés tudományán* („forbearance") *sarkallik;* csak addig állhat fönn, mig kezelőiben a minden áron való önérvényesülés, uralomvágy az egyetemes jó iránti érzéket s az abból származó megférési, alkalmazkodási készséget meg nem szünteti.

Mennél erősebb az első, annál inkább hangsulyozandó az altruistikus tényezők jelentősége; mennél kevésbé ragaszkodik egy miniszter a hatalomhoz, annál inkább érdemes reá.

Az elmondottakból tünik ki egyuttal a radikális minisztáriumok fogyatkozása is; nemkülömben az, hogy a parlamentaris rendszer csakugyan „a mérsékelt" pártok alapjára épitett kormányforma.*

A miniszterelnök állásának eme specificus vonásaiból lesz érthetővé az az irányitó hatás, melyet valamennyi tárczára egyénisége által gyakorol; ebből következik hivataltársainak *informálási kötelessége* minden nevezetesebb államügyben, hogy ugy ő, mint általa a fejedelem az ország közállapotairól, állandóan és hiteles forrásból tájékozva legyen.

* L. föntebb a Rohmer-féle theoria méltatásánál.

A legféltékenyebben őrzendő cabinet-összhang megtartása fölötti felügyelés szintén az elnök feladata; e politikai kötelem ellen vétő kormánytagok, ha bármely alkalommal és módon elmulasztják a minisztérium hivatalos politikai programmjának erélyes, activ támogatását, helyök elhagyására szoritandók.

E szabályból következik, hogy mindaddig, a mig valaki az illető minisztérium tagja, az teendő fel róla, hogy az összkormány minden rendelkezésével teljesen egyetért, azokért tehát a felelősséget is, minden irányban elvállalni kész.

A traditió a kormány szellemegységének hathatósabb megoldása czéljából, az angol premier superioritását még intensivebben fejlesztette ki, mint continensi collégáiét; e tény domborodik ki ama kötelezőnek tekintett ususban, hogy a korona és cabinet, illetőleg annak egyes tagjai között a közvetités szerepére kizárólag a miniszterelnök van hivatva; az a magasabb foku közvetlenség, mely az európai szárazföldön az államfő és a ressort miniszterek között is fennáll, Angliában hiányzik.

Az egyes szakok, ügyosztályok belső ügyeibe való beleszólás, főként kitünőbb állások betöltésénél — az elnöki tiszt természetes attributumának vétetik.

A parlamentarismus anyaországában a premier és szaktársai közötti viszony inkább a sub — mintsem a coordinatio szinét viseli magán; a continensen ellenkezőleg.

VII.

A miniszterelnöknek az eddigiekben vázolt hatásköre világot vett egyuttal magára a cabinettanácsra is, mely a kormányzati ágak élén álló politikusokat, a minisztereket egyesiti magában és jelentőség tekintetében magával a parlamenttel versengő tényezőnek tünik fel.

Nyomatéka kifejezésre talál abban, hogy nem egy modernebb iró a parlamentaris kormány helyett a „cabinet-kormány"-t, mint azonos értelmü kitételt használja. Ha elfo-

gadjuk, hogy a potiori fit denominatio, ugy a parlamentarismus rendszere valóban joggal nevezhető cabinetkormánynak is, mert kétségtelen, hogy éppen annak legmagasabb tökély-fokán látjuk a cabinet szellemi praeponderantiáját, vezető fölényét a törvényhozó testület fölött.

Nem lévén azonban evvel legkevésbé sem tagadva, vagy bár csak kisebbitve is, magának a parlamentnek súlya, melyen mint szilárd alapon nyugszik az egész rendszer, a „parlamentarismus“ kifejezés éppen oly jogosult ugyanarra a fogalomra, mint a cabinetkormány; mindkét állami főszerv működése egymást szorosan kiegészitő s együtt létezésü, miért is azoknak szembeállitása könnyen arra a föltevésre vezethet. hogy egyik fönnállása a másikat szükségképp kizárja, mi egyáltalán nem áll.

Legföljebb árnyalatok külömböztethetők meg e tekintetben; ha mindenképpen distingválni akarunk, ugy azt a stádiumot, midőn a cabinet irányzó befolyását még kellőképpen nem birta elfogadtatni a Házzal, mint például Olaszországban, inkább (kezdetlegesebb) „parlamentaris“ kormányzatnak,* az angolt vagy belgát ellenben inkább cabinetkormánynak, (fejlettebb parlamentarismusnak) nevezhetnők, bár mindenik szükségképpen mindkettőnek elemeit rejti magában, éppen ugy, mint a hogy minden épület egyfelől alapokból (parlament), másfelől felépitményből (cabinet) áll.

Nézetem szerint a fenti distinctio azért aggályos, mert azt a hitet ébresztheti, hogy a cabinetnek az a vezető ereje, melyre fejlődésének magasabb stádiumában szert tenni birt a Ház fölött, utóbbi sulyának rovására volna csak lehetséges. Pedig ki vitatná jelenben az angol „House of commons“ s a belga kamara nyomatékának csökkenését?

A mai államélet e két főtengelye (kormány és képviselőház), benső jelentőség tekintetében bizonyos párhuzamban, de nem egészen egyidejüleg fejlődik; a parlamentnek, ugyszólván, külső ereje ad nyomatékot a cabinetnek is;

* Mert a parlament hajlama a minisztériummal való rendelkezésre itt inkább szembeötlő.

utóbbi sulyát eredetileg nem önerejéből* (a Gladstone-féle élősdiség!), hanem a Házak támogatásából nyeri főképpen; mennél hathatósb ez, annál szilárdabb a cabinet positiója is; de ez erőnövekvés nem a forras t. i. a parlament rovására esik, mert e tényező energia veszteség nélkül tartja fönn a cabinetet, mint Antaeust a föld.

E nagyfontosságu testület szervezetének jogi szabályzata felette eltérő; müködik egyfelől mint oly collegium, melyhez a közigazgatási jog utal bizonyos kérdéseket végleges eldöntés végett, másfelől, mint a miniszterek egyszerü gyülekezete, értekezlete, a nevezetesebb politikai természetü ügyek megbeszélése s a követendő eljárás megállapitása czéljából.

Hagyományos szokás, bevett gyakorlat szabályozza nagyjából azon ügyek körét, melyek elintézés előtt mindenesetre a tanács elé terjesztendők; ily körülmények között — elérhető nagyobb szabatosság hijján, az egyéni megitélésnek aránylag tág tere nyilik.

A dolog természetéből következik, hogy a rendes folyóügyeken kivül eső nevezetesebb kérdések s ezek közül is első sorban azok vitatandók meg közösen, melyek *valami novumot (uj elvet) tartalmaznak, a további actió-szabadságot bizonyos irányban megkötik, vagy előreláthatólag parlamenti discussio tárgyát képezendik.* (Todd II. k.)

A gyülekezés módjára, a tanácskozások rendjére vonatkozólag stb. a continentalis systéma az angolénál nagyobb formalismust tüntet fel; itt nincs hivatalos jegyzőkönyvi kényszer, ott rendszerint van; itt nem elnökölhet az államfő, ott gyakran törvényes kötelessége.

Azon ritka esetekben, midőn par excellence politikai tárgyakban, döntés másként, mint szavazás utján el nem érhető:** az a kérdés merül fel, vajjon, ha a souverain király, császár, elnök) maga praesideál, illeti-e szavazati jog?

* Legalább nagy részben nem.

** Mi a felsorolt aggályok miatt éppen nem kivánatos határozatra jutási mód.

Angliában erre nézve praxis nem képződhetvén, * más államok praecedenseihez kell fordulnunk. III. Napoleon szavazott, mihez mint minden tanács elnökének, a ius strictum szempontjából bizonyára joga volt; mindazonáltal teljesen csatlakozom e tárgyban Esmein felfogásához, ki az államfő szavazatát elnöki minőségben *a parlamentarismus szellemével meg nem egyezőnek nyilvánitja.* **

A fejedelmi „impersonalitás“ elve, mint a rendszer természetes corollariuma, ennek lehetőségét kizárja; bizonyos azonfelül, hogy a korona prestige-e, melyben főereje rejlik, emellett állandóan erős megrázkódtatásoknak volna kitéve.

A parlamentaris rendszernek egy nem eléggé méltányolt előnye éppen abban áll, hogy a nyilvános kritika tüze, az események őrlő ereje nem fordul az alkotmány traditionális része (korona, főrendek) ellen, hanem a minisztérium az, mely a felgyülemlő haragnak, esetleg forradalmi anyagnak, conventionalis levezető csatornája, — ugyszólván minden felelősséget önmagában concentrálván; koronként aztán áldozatul is esik a fölszitott elégedetlenségnek, szenvedélynek s az ekként létrejövő kiengesztelődésnél fogva védpaizsul szolgál az államszervezet oly könnyen föl nem cserélhető, történelmi folytonosságot, egységet kifejezésre juttató részeinek.

Az oly gyakran felpanaszolt sürü kormányválságok, mint a parlamentarismus főgyengesége evvel vannak összefüggésben. Bárhol merül fel az ország területén s bármely ügyágban, bármely fokon s bármely módon valami gravamen, minden ily sérelemért, legalább némi részben, a közvélemény előtt a minisztérium is felelőssé tétetik; csak természetes, hogy ekként egy modern nagyhatalom óriási intensiv államélete mellett az apró-csepró panaszocskák összege mihamar oly tengerré nőhet, melynek áradata az ex offo mindig culposusnak tekintett minisztériumot végre is magával sodorja.

A monarchikus principium mai aránylagos épségét

* Bár a korona kirekesztése a minisztertanácsból már magában véve is világos felelet a fölvetett kérdésre.

** I. m. 568. l., jegyzet.

jelentékeny részben éppen a parlamenti kormányformának köszönheti, (l. fentebb a I. fejezetben) mert ezáltal menekült meg az államhatalom cselekményei által a tömegekben felszitott odiumtól.*

A minisztertanácsnak kiváló feladata a támadásokkal szembeszállva, azoknak lehetőleg keskeny frontot nyujtani.

E czélra legbiztosabb eszköz a teljes egyértelmüség, a követendő politikának a tanácsban való oly világos körülirása, hogy azt minden tag feltétlenül magáévá tevén, társaitól semminemü kérdésben elszigetelhető ne legyen; mi sem teszi annyira próbára az államférfiui képességet, mint a cabinettanácsban megállapitott összirányhoz való pontos alkalmazkodás; minden szó és tett, melyből némi véleménybeli eltérés volna kimagyarázható a miniszterelnök által közzétett programmtól, oly rést alkot, mely az egész cabinet homogeneitását s ezzel existentiáját fenyegeti.

Főfigyelmét a kormány minden tagjának arra kell forditania, hogy netalán bizonyos részletekben eltérő felfogását a hivatalos programmtól, semmiképpen, a nyilvánosság előtt, észre ne vétesse.

A hely, melyen nézeteit szabadon kifejtheti, a minisztertanács, hol a titokszerüség érdekfeszitő leple alatt a legfontosabb elhatározások készülnek; a minisztérium egységének, solidaritásának az elnökön kivül ez a legkiválóbb külső szerve; ebben rejlik jelentősége.

Mindazok után, miket a cabinet szükségképpi egységéről, solidaritásáról s evvel kapcsolatban coalitiós minisztériumokról kifejtettem, az ugynevezett „nyilt kérdés“-ek sem igen képezhetnek controversiát.

Az angol parlamentarismus nagy okmánytárában, Toddban, bár csak mint kivételes eset és lehetőleg elkerülendő expediens, de azért élő usus gyanánt van fölvéve.

Azt hiszem, e pillanatban már egy lépéssel tovább

* Bizonyosra veszem, hogy Európának nem egy állama öltött volna köztársasági alakot a XIX. században, ha a dynastiák a parlamenti kormányt el nem fogadták volna.

mehetünk Toddnál; *az igaz parlamentarismusból a „nyilt kérdések"-et teljesen kiküszöbölteknek kell tartanunk.*

Társadalmunk amugy is túlságosan individualisticus alapokra van fektetve; ha az államszemélynek külső formai egységét is — életének legmagasabb régióiban áldozatul hozzuk, evvel csak előmozditjuk az államnak magánjogias viszony, „res populi" gyanánt való felfogását, mely semmi egyéb, mint az egyéni czélok elérésének puszta eszköze.

Ha fictió is, mert valósággal csak látszólagos, az az érzület és akaralegység, mely az ország látható kormányában él, mégis oly föltevés, melynek imponáló, üdvös befolyása az egész közéletre kétségtelen; merőben károsnak mondható azért, a midőn a theoria a jelzett felfogásnak kaput nyit; sokkal megegyezőbb a parlamentarismus szellemével, sokkal logikusabb, ha legalább a nyilvánosság szine előtt minden kormánytól, minden kérdésben egyértelmüséget követelünk; az a cabinettag, ki a határozathoz, mivel meggyőződésével ellenkezik, hozzá nem járulhat, váljék ki a kormányból; ha a differentiát okozott ügy lekerült a napirendről, mi sem gátolja abba való ujólagos belépését.

Mindenképpen nyiltabb, correctebb eljárás s a mi fő — czélszerübb, mintha a nyilt kérdések révén a miniszterek felhatalmazottaknak tartatnak arra, hogy magában a Házban is a szőnyegre került „nyilt kérdés"-ben egymás véleményét a legélesebb kritikának tegyék ki.

Bizonyára kényelmesebb e modus vivendi fentartása, de mással, mint a hatalomhoz való ragaszkodással, a „beati possidentes" által alig indokolható.

Igen sulyos érveknek kellene lenniök, a melyek a mérleg serpenyőjét e „nyilt kérdés" javára billenthetnék, ha figyelemmel kisérjük azt a *moralis pusztitást*, melyet az ország kormányának a nyilt szinen való viszálykodása okoz.

VIII.

A minisztérium állásának természete, ügyköre, legegyszerübben azon viszony tekintetbevételével irható körül, melyben az a fejedelemhez és parlamenthez áll; tevékenységének azon részében, melynél fogva előbbinek segédszerve gyanánt jelentkezik, mint „királyi tanács“ a régi ilyfajta testületek jogutódjaként tünik fel; az országgyüléshez való viszonyában, mint annak „bizottsága“, * „trustee“-je folytatja működését; munkássága harmadik részében végül mint önálló ** hatalmi tényező jelenik meg, mely a kormányzati és közigazgatási concrét ügyeket törvényes vagy szokásjogi felhatalmazás alapján intézi.

Az államélet szerves természeténél fogva világos, hogy a hatásköröknek ekként való körvonalozása nem jelenti azoknak egymástól való teljes elszigeteltségét; a legtöbb ügyről bizonyos, hogy mind a három vonatkozásban, egyaránt bir fontossággal, virtualiter tehát actualissá válhatik ugy az államfő, mint a parlament irányában, nemkülönben a belső kezelés tekintetében.

A közlött jelentés eszerint inkább hármas szempontból való méltatása, több oldalról való megvilágitása ugyanazon egész tevékenységi processusnak; a specialisatio által azonban az összműködésnek első pillanatra nehezebben átérthető, bonyolódottabb természete, átlátszóbbá, könnyebben felfoghatóvá válik.

Ugy a történelmi fejlődés tekintetéből, mint a tételes közjog szempontjából, a minisztériumnak az államfővel való

* A „bizottság“ gyanánt való jellemzés csakis a szoros kapcsot jelzi a parlament és cabinet között; e fogalom egyéb következései e viszony magyarázatának minden következményeivel együtt — nem alkalmazhatók.

** Az „önállóság“-nak e helyütt való kiemelése nem akar annak a másik két vonatkozásban való tagadása lenni. „Unius positio non est alterius exclusio“.

kapcsolati viszonya az, mely közelebbi figyelmet érdemel, annál inkább, mert ez összeköttetés igy a legközvetlenebbnek látszik.

A korona (köztársaságokban az elnök) és miniszterei közötti vonatkozásban beállott korszakalkotó változás, mint azt az előző részekben érintettem, lényegileg utóbbiak felelősségének elösmerésében állott — a parlament iránt.

E felelősség a nemzettel, illetőleg annak főszervével, az országgyüléssel szemben, egyenes következése volt az uralkodó szentsége, sérthetetlensége, vagyis jogi felelőtlensége eszméjének; logikailag, erkölcsileg pedig azáltal tétetett lehetővé, hogy e felelősséggel azok terheltettek, kiknek, mint a király *tanácsos*ainak, akaratára kisebb-nagyobb mértékben az intézkedést valóban visszavezetni lehetett.*

Ez alapelvek érvényrejutása bizonyos előfeltételek valósulását kivánta meg; először nevezetesen szükségessé vált e tanácsosok számának, személyének megállapitása és köztudomásra hozása, másodszor a koronának valóban csakis e hivatalos helyről származó tanácsokhoz kötése.

Az első feladat könnyebben megoldható a másodiknál; annak kétségtelenné tétele, hogy ki a korona (elnök) alkotmányszerü, hivatalos tanácsadója, formaszerü kinevezés s a kinevezettek közhitelességü lajstromának közzétételével, könynyen eszközölhető; jóval nehezebb azonban ennél a másik feladat keresztülvitele, hogy t. i. az államfő valóban a hivatalos tanácsosok kategóriájának igénybevételére szorittassék.

E czél elérése semmiféle mechanikus, külső eszköz segélyével nem várható; ezek előmozdithatják ugyan az a felé való közeledést, de egész biztositékot e tekintetben csakis a fejedelem egyénisége, „alkotmányos érzülete“ nyujt,

* A miniszteri felelősség eszméje a korona rendelkezéseiért csakis az előbbiek befolyásának föltételezése mellett a kérdéses intézkedésekre tartható fönn; kivétel természetesen a felelősség direct elvállalásának esete. Másként arra a középkori udvarokban divott szokásra emlékeztetne, melynek értelmében a hibás királyfi helyett az e czélra odarendelt ártatlan „alter ego“ lakolt és fenyittetett meg.

melynél fogva saját akaratából, kizárólag felelős minisztériumát veszi igénybe.*

Mint a parlamentarismus egyetlen szabálya sem, ugy ez sem értelmezendő mereven; kivételes alkalmak, például az összkormány demissiója stb., kivételes rendszabályokat is indokolhatnak.

E tekintetben is egyébként distinguálni kell; más egy nem hivatalos egyén véleményének egyszerü meghallgatása és ismét más egy ilyennel való politikai értekezés, melynek keretében az államfő saját véleménye is kifejezésre jut a szóban forgó ügyre nézve! Az érintkezésnek első helyen emlitett módja, magának a minisztériumnak tudtával, sőt közvetitésével, eléggé gyakori; az utóbbi eljárás azonban, ugy az angol parlamentaris életben, mint a continentalisban is, *imparlamentarisnak minősitendő.*

A király kilépése a fejedelmi pártatlanság természetes mezejéről a pártharczok terére, mint az néha megtörténik, csak a legritkább esetekben s éppen e küzdelmek hevességének, elfajulásának megszüntetésére irányzottan okolható meg.

Ez máskülömben egyike a legkényesebb kérdéseknek; mert bizonyos, hogy ha erkölcsileg, közérdekből, a lépés igazoltnak mutatkozik is, az mindig a korona nimbusának valamelyes sérelmével jár.**

* A minisztérium pártjával ellentétes politikai nézetü udvari főtisztviselőknek a király környezetéből való elbocsátása a premier kivánságára oly rendszabály, mely szintén e czélt van hivatva szolgálni; idetartozik nőkirálynál az ellenzéki vezérpolitikusokkal családi összeköttetésben levő udvarhölgyek eltávolitása is. („Ladies of the bed chamber".)

Angliában, főleg Peel 1839-iki esete óta ez állások is bizonyos mérvben politikaiaknak tekintetvén, kormány és pártválság esetén változásnak vannak alávetve.

A continentalis parlamentarismus (typus: Belgium) ezt mindeddig nem vette át.

** Ily külömböző megitélésben részesült IV. Vilmos eljárása, ki az 1832-es alkotmányreform keresztülvitelét személyes közbelépése által elősegitette; mint a következmények mutatják, ez eljárás a politikai viszonyok által indokoltnak mutatkozott.

IX.

Az a külső eszköz, melynek segélyével a fejedelemnek hivatalos tanácsosaihoz való kötését leginkább elérhetni vélték, az ugynevezett „ellenjegyzés" követelménye volt; ehez képest ugyanis az államfő rendelkezései csak ugy tekintettek — a felállitott közjogi tétel értelmében jogérvényeseknek és hatályosaknak, ha azok a hivatalos tanácsadók, a miniszterek valamelyike által is aláirattak.

Ez az ellenjegyzési intézmény, mint korunk parlamentaris életéhez a legtöbb culturállamban szorosan hozzátapadó, az irodalomban bizonyos, eddigelé még teljesen el nem oszlatott, controversiákat hozott létre.

A tételnek rendszerint általános szövegezéséből az irók legnagyobb része (igy a külföldiek közül Esmein, nálunk Ferdinandy, Kmety), azt a következtetést is vonja le, hogy az ellenjegyzés szükségéből indirecte, miután az csak irott rendelkezéseken vehető foganatba, folyik, miként a király, elnök, csakis „*okmányilag* parancsolhat."

Nézetem szerint e consequentia ily általánosságban, pusztán az ellenjegyzési kényszert megállapitó törvényes rendelkezésből, nem származik.

A törvényhozó intentiója, mely minden alkotmányos szabály értelmezésénél első sorban és egyedül döntő, bizonyára nem terjedt többre, mint arra, hogy az államfő lehetőleg minden ügyben felelős tanácsosai világos hozzájárulásának kieszközlésére kényszerittessék, miben elsőrendü alkotmánybiztositékot kivántak megalkotni; de kizártnak tartom, hogy a törvényhozó czélzata az irásbeliségnek, mint kizárólagosan kötelező formának megállapitására irányult volna.

Ennek következményeképp t. i. bármely, nem „okmányi" uton létrejött királyi rendelkezés már e forma hiánynál fogva is, ab ovo érvénytelennek, semmisnek volna tekintendő!

Élő szóval eszerint a király egyáltalán nem gyakorolhatná hatalmát közjogilag érvényesen; toll, tinta és papiros nélkül a királyi hatalom ehez képest hatálytalan!

E felfogás a bureaukratikus formalismus bilincseiből nem tud szabadulni; föláldozza a czélt az eszköznek, az alakot a lényegnek.

Csak „okmányilag“ rendelkezhetvén a korona, vagyis ugy, hogy a nélkülözhetetlen ellenjegyzés helyet foghasson, azt kellene tartanunk, hogy például az a cselekedete, melynél fogva valakit az államfő minden kisérő irat mellőzésével, sajátkezüleg egy érdemrenddel decorál, érvénytelen! Vagy: legföljebb a hiányzó alakszerüségek pótlása után válik, de akkor sem ex tunc, hanem csak ex nunc, perfectté, hatályossá!

Ilyszerü példák további felsorolása, azt hiszem, mellőzhető.

Az eredmény, melyhez eljutottunk, egyszerüen az, hogy mindenütt, hol jogszabály, vagy traditio az irásbeliséget expressis verbis meg nem követeli, *annak szükségét pusztán az ellenjegyzésről szóló formulából megállapitani nem lehet.*

Bizonyos, hogy a traditio hozzávétele a határvonalat, mint minden szokásjogi elem, némileg határozatlanná teszi; de mivel az usus, az annak nyomán fejlődő nem irott jog kétségtelenül magyar közjogi kutfő, ezt a bizonytalanságot sok más téren is érezhetjük s apodiktikus határozottsággal meg nem szüntethetjük!

E fejtegetés első pillanatra tán ugy tünhetik föl, mint az alkotmány s a rajta nyugvó parlamentaris rendszer egy alappillére ellen intézett támadás, mely ha általánossá válnék, csak a monarcha önkényének nyitna ismét utat!?

Pedig korántsem ugy áll a dolog; egyszerüen azért nem, mert az ellenjegyzés maga sem több, bármily nagyrabecsüljük is jelentőségét, mint az a *formalitás*, melynek utján a király hivatalos tanácsosa, a miniszter, urbi et orbi felismerhetővé teszi: hogy a kérdéses rendelkezésről tudomása van s azért a felelősséget e concrét esetben külön is elvállalja.

A parlamentarismus már több izben érintett alapelve szerint ugyanis, *a minisztérium az államfő összes, tehát bármily*

alakban megjelenő államhatalmi * *ténykedéseiért egyaránt felelős*; e sarkalatos tétel elfogadása tehát tulajdonképp feleslegessé tenné a felelősségnek az egyes concrét esetekben külön-külön való elismerését, vagyis az egész ellenjegyzési szabályt; főleg ma, a felelősség egyetemlegességénél, solidaritásáról fogva!

S valóban, érdemileg igy is áll a dolog; „az ellenjegyzési kényszer" nagyfontosságu közjogi szabályában csak addig láthatunk nevezetes politikai vivmányt, mig az alkotmányosság — a parlamentarismus minden izében keresztül nem hatolt; mihelyt annak emlitett alapeszméje a cabinet szükségképpi felelősségéről, a köztudatba átment, az ellenjegyzési szabály is főképp gyakorlati s kevésbé elvi okokból föntartandónak mutatkozik.

Az államélet praxisában azonban kétségtelenül nagybecsü intézmény.

Föntebb hangsulyoztam, hogy a miniszteri felelősségben a törvényhozó első sorban kitünő alkotmánybiztositékot látott, az absolut uralom ellenében; ilyen védőfegyverként természetesen az sokkal használhatóbb volt az ellenjegyzés alakszerüségével, mint érvényességi kellékkel kapcsolatban! A felelősség elvének egyszerü törvénybe iktatása ezt ily hatálylyal az akkori küzdelmes időkben nem pótolhatta volna.

Az emberi természet mivoltából következik, hogy az államfő is kevésbé határozza el magát valamely alkotmányi szempontból aggályos lépésre, ha tudja, hogy ehez tanácsosának okmányszerü beleegyezését kell kieszközölnie, mintha

* Nem tesz külömbséget, hogy ezek szorosan jogi, vagy csupán politikai természetüek; lényeges csupán az, hogy az államfő által ezen minőségében végeztettek.

A táviratokra bátran fönn lehetne jelenleg tartani az ellenjegyzési szabályt is, bár azt itt is követelni nem szokásos.

Függetlenül attól, vajjon foglaltatik-e abban a végrehajtó hatalom gyakorlata vagy sem, felel a minisztérium elvileg és szükségképpen az államfő minden politikai jelentőségü cselekményeiért, tehát mindazokért is, melyeknél az ellenjegyzés physikailag nem lehető. (Pohárköszöntők, egyéb szónoklatok, vagy köztudomásu nyilatkozatok, általában az egész politikai magatartásért.)

ily félre nem érthető bizonyiték nélkül, megelégedhetik annak egy tán homályos szóbeli kijelentésével, hogy a kérdéses rendelkezéshez hozzájárul!

A minisztert nemkülömben alapos megfontolásra fogja birni az ellenjegyzés alakszerüsége, mely eljárásának, recriminálás esetén, annyira világos bizonyitéka; az egyéni felelősség érzete aránytalanul erősebben keltetik föl az ellenjegyzést eszközlő miniszterben, mint például collégájában, ki pedig a solidaritas elvénél fogva politikailag épp ugy, jogilag pedig esetleg * hozzá hasonlóan felel az államfői actusért az országgyülésnek.

Az ellenjegyzési szabálynak czélszerüsége mellett, de lege ferenda, még ott is, a hol a parlamentarismus teljesen megszilárdult, föl lehetne hozni, hogy az, mint hiteles tanusitása a rendelkezés eredetének, nem csekély jelentőségü.

Ez elmefuttatás eredményeként constatálhatjuk tehát, hogy az ellenjegyzési kényszer közjogi szabályának praktikus haszna valódi parlamentarismus mellett is nyilvánvaló, bár annak eredeti nevezetessége, hordereje, tetemesen megcsökkent.

X.

Ily felfogás mellett nem tünik fel többé oly *rendkivüli fontosságunak* bizonyos idevágó oly kérdések megoldása, melyekre nézve kétségek támasztattak; hogy t. i. az államfőnek mely irott rendelkezései képeznek kivételt az ellenjegyzési kényszer alól?

E tárgynál mindenekelőtt megjegyzendő, hogy elfogadott álláspontunkból kifolyólag, *ha az ellenjegyzés elmaradásának lehetősége megállapittatnék is, ebből absolute semmi következtetést sem lehetne vonni arra, hogy a contrasignaturát nélkülözhető államügy parlamenti controll, miniszteri felelősség hatálya alatt sem áll!*

Erre nézve a fölállitott alaptételnél fogva, egyáltalán semmiféle kételynek többé nem lehetne helye.

* Jogilag: mint bűnsegéd; tettestársi, felbujtói minőségben.

Más szóval, az ellenjegyzés szükségének és a fejedelmi hatalom korlátoltsága vagy korlátlanságának kérdése, ugyanazon államban, két egymástól merőben külömböző probléma s egymástól teljesen függetlenül döntendő el.

Igazán parlamentaris állam nem ismerheti el a fejedelmi „fentartott" és „közlött" felségjogok tanát; e két fogalom egymást szükségképp kizárja; a történeti fejlődés hosszu processusa mutat ugyan oly stádiumokat, melyekben a fejedelmi „praerogativa" egyes terrainumokon még kizárólag uralkodott, mig némely közügyre nézve a nemzeti befolyás szüksége már elismerésre talált; ámde ez egyszerüen azon evolutionalis tétel folyománya, hogy „natura non facit saltum." Ily országokban a parlamentarismus természetesen még teljesen meg nem szilárdult.

Az ellenjegyzés kérdése, bár evvel kapcsolatba hozatott, e politikai speculatiótól teljesen független; az létezhetik ott is, a hol a „iura reservata et communicata"-féle osztályozás már régen megszünt actualis lenni.

Ily értelemben, minden további következtetés nélkül, csak arról lehet szó, hogy az ellenjegyzés formalitása mily terjedelemben alkalmazandó? Mert, hogy ez alakszerüség elmaradása daczára is, az illető államügy okvetlenül a miniszteri felelősség és parlamenti controll hatálya alá esik: többé nem lehet kétséges.

A megfejtés itt tisztán a tétel szövegezésétől függ; a hol ez kivételt nem enged, ugy, mint ius cogens mindenütt foganatba veendő, hol az a dolog természetéből következőleg lehetséges.

Hazánkban például az 1848: III. t.-cz. megfelelő rendelkezése bizonyára általán kötelezővé kivánja azt tenni; kivételt nem statuál.

Csodálatos azért, hogy az a tényleges életben még mindig nem valósult meg egész kiterjedésében; mint Ferdinandy nagy szorgalommal és tudással kidolgozott magyar közjogi munkájában emliti, * a minisztereket állásuktól felmentő kéziratok ellenjegyzés nélkül jelennek meg.

* Dr. Ferdinandy Gejza „Magyarország közjoga". 644-ik lap.

Teljesen osztozom felfogásában, midőn e gyakorlatot merőben elitéli; az az érv, hogy ez okmányok nem tartalmaznak sem parancsot, sem rendeletet, sem kinevezést . . . komoly figyelembevételt nem érdemel; a törvény intentiója itt semmi kétséget sem hagy az ellenjegyzés szükségére nézve. A fölhozott argumentum játék a szavakkal; a 3. §. felsorolása „ . . . . s *bármely* rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik, csak ugy érvényesek," stb. nem taxativ, csak exemplificativ; ugy, hogy ha a „határozatok" kategoriájába sem volna foglalható (!) a felmentés, akkor is, a tétel egész szövegezése bizonyit a mellett, hogy e nagyfontosságu okiratok is ellenjegyzendők. **

Francziaországban, hol az ellenjegyzési szabály épp oly általánosságban van az elnök rendelkezéseire nézve stylizálva,*** Esmein helyesli, hogy ennek daczára az államfő lemondását a kamarákkal tudató okmány nem ellenjegyeztetik, mivel, mint mondja, az nem az államfő, hanem az individuum ténye.

Részemről ezt a megkülömböztetést itt nem tartom jogosultnak; igaz, hogy ez de facto egyszerü levél formájában történik, melyet az elnök (igy Mac-Mahon, Grévy, Casimir Périer)**** a Házak elnökeihez intéz, de ez a gyakorlat egyáltalán nem „optima interpres legum."

Világosan szól a törvény, nincs helye a kivételnek hazánkban sem; az 1867. évi III. t.-cz. értelmében a lemondást tartalmazó nyilatkozatnak a királyi aláiráson felül a szabályszerü miniszteri ellenjegyzést sem szabad nélkülöznie; a felelősség kérdésén felül ez okmánynak *hitelessége*, főként ily esetben, rendkivüli fontosságu lévén.

* A többesszám magyarázata, hogy a tétel eredetileg a nádorra is vonatkozott.

** Még pedig legczélszerübben a miniszterelnök által.

*** „Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre". (1875 febr. 25. törvény 3. czikk.)

**** Esmein: I m. 451. l.

XI.

Az államnak tágabb értelemben vett belügyeiben a cabinetnek, mint kizárólag „királyi tanács"-nak functiója, a jelzett controversiáktól eltekintve, általán megállapodottnak tekinthető; sokkal kevésbé tisztázott ennél a miniszteri felelősség s evvel együtt a parlamenti ellenőrzés kérdése a kül- és hadügyekre vonatkozólag.

Mig a belső ügyvitelre nézve, annak politikai szabályai valamennyi parlamentaris államban meglehetős egyöntetüséget mutatnak, addig a fentebb emlitett két rendbeli kategoria tekintetében annál jelentékenyebb eltéréseket mutatnak ugy az elmélet, mint különösen a gyakorlat terén.

Ugy a kül-, mint a hadügyeknek legfelsőbb vonalban való intézése évszázadokon keresztül az államfő legszemélyesebb attributumának tekintetett; e két terrainumon való közvetlen érvényesülésben látták a dolog természeténél fogva, az uralkodói működés specificumát.

A nemzet képviselete kifelé, békében és harczban egyaránt, mint az államfő legtermészetesebb feladata, missiója, tünt fel; ennek teljesitése a monarchikus principium alapeszméjéből folyt, sőt történelmileg is a hadban való jártasság, a katonai erények, voltak az egyeduralmi forma keletkezésének, a családi elvnek kiszélesbülésével kapcsolatban, ősforrásai.*

A fejedelem egyéni akaratának az életviszonyok benső természeténél fogva itt kinálkozott a legtágabb érvényesülési spatium; a külügyek vitele legkevésbé volt jogszabályokkal korlátolható, a háboruban pedig leginkább tölthette be eredeti hivatását a monarchia, mely intézménynek a hadjáratok válságai közepette látták legszembetünőbben hasznát, az erők tömörülése és egységes irányitásában.

A közviszonyok átalakulása a legujabb korban az államélet ezen részeiben is erősen éreztette hatását, a nélkül azonban, hogy ama természetes előnyöket, melyek főképp a

* L. Roscher „Politik" czimü munkáját.

kül- és hadügyeknek az államfő általi intézéséből származnak, megszüntette volna.

Ily körülmények között nem csodálható, hogy a parlamentarismus elvének keresztülvitele éppen e téren legtovább késett; nemcsak évezredes traditiók álltak itt ellen, hanem a parlamenti controll szervezésének nehézségei is itt mutatkoztak leginkább, ez ügyek benső természetének a többiekétől nagyban elütő sajátságainál fogva.

A leghathatósabb ellenállást az országgyülésekkel szemben e téren gyakorolt jogaiknak védelmében fejtették ki az uralkodók: positiójukat, hatalmukat az itt megadott concessiók által gyökerében megtámadottnak érezvén.

E külömböző tényezők folyományaként constatálható, hogy a modern parlamentarismus érvényesülésének határai e vidékekén a legváltozatosabbak s egyuttal legjellegzetesebb utmutatói a kormányrendszer fejlettségi stádiumainak.

Magában Angliában is, hol az több mint kétszázados multra tekinthet vissza, e történelmi okok párosulva az emlitett szervezési nehézségekkel, még folyton hatnak a királyi praerogativa akként való felfogásában, hogy a nemzetközi viszonyok alakitásának kizárólagos szerve a korona; a parlament pedig — annyira megy a formalistikus következtetés — a külállamok hivatalos tényezőivel még udvariassági actusokban is meg van szoritva.*

A fejedelmi kiváltságnak ez erős hangsulyozása daczára azonban, a jelentőségben egyre növekvő cabinet befolyása e tekintetben is csakhamar érezhetővé vált; a külügyek vezetése épp ugy, mint a belügyeké, egy külön államtitkárra bizatott, ki a Házaknak működéséért felelős lévén, elvileg a kormányzat ez ága is azok ellenőrzése alá került.

A gyakorlati államéletben a parlamentnek e kétségtelen jogositványa a diplomatiai működés sajátszerü jellegénél fogva oly hatálylyal, mint más ügyágaknál, nem érvényesülhetett; „. . . a külügyek előre meghatározhatatlan esélyei“, mondja

* May, Todd, Fonblanque, Concha . . . id. művei.

Concha (Ujkori alkotmányok II. 227. l.), „a szükség hozzájok perczről-perczre alkalmazkodni, a tett lépéseket, a megszerzett adatokat rejtegetni, egyöntetü irányban értékesiteni, általában kizárják a lehetőséget, hogy a parlament legyen a külügyek főintézője.

Mindez az angol külpolitikánál fokozott mértékben fordul elő, még pedig Anglia világuralmi állása következtében."

A titokzatosság,* melyben a külügyminisztérium munkáját folytatja, lehetetlenné teszi, hogy a függőben lévő tárgyalások, sőt gyakran a már befejezettekről szóló hivatalos okmányok is a kormány által publicáltassanak; nem lévén eszerint hiteles és megbizható adat, hiányzik az alap és anyag, mely a Ház birálatának, ellenőrzésének tárgyát képezhetné.

Tökéletesen igaza van azért Buchernek akkor, midőn kijelenti, hogy „egy 500—600 tagból álló gyülekezet a mai külügyi politikát nem ellenőrizheti", a mennyiben az a részletekre vonatkozik; ellenmondásokba keveredik azonban akkor, midőn megengedi (id. m. 204. l.), hogy azt a parlament nagy vonásokban előirhatja ugyan, de nincs módjában annak végrehajtását is a valóságban ellenőrizni.

Tagadhatatlan, hogy a mysteriumokba a Ház oly gyorsan és biztosan, mint más ágazatoknál, be nem hatolhat; bizonyos, hogy a többség által követett iránytól, könnyebben fordulhatnak elő és maradhatnak észrevétlenül, némely eltérések; köztekintetek erősebben védik itt a kormányt a Ház kiváncsisága, az ügykezelésbe való beavatkozások ellen; mindazonáltal ott, a hol a parlamentarismus igazán meghonosult, mélyebb, hosszantartóbb divergentia a kormány tényleges politikája és a parlament által óhajtott között, nem fordulhat elő. Bucher tévedése éppen abban rejlik, hogy itt a parlamentarismust ez

* A titkosság, mely főleg az oly sokat kifogásolt „magánlevelezés"-ben nyilvánul a külügyminiszter és a diplomatiai személyzet között, a külügyi sikerek nélkülözhetetlen kelléke; bizonyos adatok közlése, beszerzése egyes illetékes egyénektől csakis ugy remélhető, ha azok bizhatnak abban, hogy informatióik nyilvánosságra kerülni soha sem fognak.

alkalommal csak a parlamentben, annak közvetlen behatásában keresi;* feledve, hogy a Háznak módjában áll, azonnal, mihelyt meggyőződést szerez róla, hogy a külügyek intézésénél kivánsága nem respectáltatott, a cabineten e perfidiát megtorolni.

Ha nem is oly gyakran, mint belügyi téren, de alkalma azért van a Háznak, külügyi vonatkozásban is megtudni a valót,** directivát adni; s a mi fő — hangsúlyozni kell, hogy a cabinet az a gremium, mely a parlament bizalmának par excellence letéteményese! Az általa történő kormányzás tehát ugyancsak „parlamenti" kormányzás!

Az a sokszoros érdekközösség, mely a két államszerv között fennáll, a föntebbivel együtt nagy mértékben alkalmas leszállitani a külügyek vitelének titokzatosságából, a cabinetnek e részbeni nagyobb önállóságából, származható félelmet!

Bucher szerint 1850-ig a legteljesebb miniszteri absolutismus uralkodott külügyi téren Angliában; a korona controllja is illusoriussá tétetett a parlamentre való hivatkozással. (213. l.)

E kijelentéssel a parlamentarismus egész rendszerén vél sebet üthetni; de megforditva áll a dolog; *a rendszer életelvét illetőleg végeredményben közömbös, vajjon valamely ügyágban az irányitó hatás közvetlenül a Háztól, vagy az annak támogatását élvező ugyanazon főszempontok szerint eljáró minisztériumtól indul-e ki!*

Lényeges csupán az, hogy ekképp a külügyek is felelősség mellett intéztetnek; meg van tehát itt is a souverain személyes felelőtlenségének correctivuma.

A parlamentaris és „cabinet" kormány synonymitása ebből is világosan kiderül; ott, a hol a parlament közvetlenül,

* Műve más helyén pedig foglalkozik evvel a kérdéssel s kiemeli, hogy a parlamentarismus nemcsak az alsóházban van; sajtó, közvélemény, egyéb institutiók elvileg annak szükségképpi kiegészitő részei.

** Bizonyos államszerződések (például kereskedelmiek) országgyülési tárgyalása, melyet a tételes jog rendszerint kötelezővé tesz s a minisztériumnak ily alkalmakkor való magatartása nem ritkán reveláló hatásu lehet egynémely addig homályban maradt coulissatitokra!

collegiális szervezete, tagjai nagy számánál s az ellenőrzés tárgyát képező ügyek természeténél fogva a maga hivatásának oly pontossággal és hatálylyal nem felelhet meg, előtérbe lép az állami szervek organicus kapcsolatánál fogva a cabinetnek azt bizonyos irányban pótló tevékenysége, a fejedelmi praerogativa külügyi részének ellenőrzése körül. (Executiv comité).

A parlamentarismus főczélja, a nemzeti önrendelkezés el van érve akkor is, ha a külügyi hatalom valósággal a cabinet kezében concentrálódik; a parlamentaris kormány „bizalmi“ természete éppen e helyütt domborodik ki a maga egész jelentőségében; egyfelől valószinütlenné teszi a föltevést, hogy ez a szinfalak mögött a kamarák intentióival ellenkező tevékenységet fejt ki, másfelől lehetségessé teszi a leleplezett sérelmes működésnek azonnali megszüntetését, a hibás minisztérium haladéktalan eltávolitása utján, mi egy más rendszerben sem — a praesidentiálisban legkevésbé — lehetséges.

XII.

Még a külügyeknél is nagyobb figyelmet érdemel a hadsereg állása és ügyeinek intézése parlamentaris országokban.

Minden szabad kormányformának életelve a nyilvános discussió és kritika lehetősége; minden hadseregnek a fegyelem, a föltétlen engedelmesség.

A katonai szervezet állandó elemei a legnemzetibb államban is a politikaitól merőben külömböző légkörben élnek; e külömbség a monarchikus traditiókkal kapcsolatban, a par excellence „királyi“ seregekben, a gondolkozásmód teljes megváltozását eredményezheti, kiáltó ellentétté fokozódhatik.

Ez ellen remedium, mely e mélyreható antagonismust gyökerében orvosolni birná, nincs.

A zászló alatt szolgálók részeltetése politikai jogokban, mint az ó- és ujkori történelem tanusitja, csak fokozná a

bajt; a praetorianusok Rómában, a pronunciamientók Spanyolországban és a délamerikai gyarmatokban, mutatják azt a romboló hatást, mely a fegyveres erő tagjainak a politikai pártküzdelmekbe elegyedéséből származik.

Laveleye, a katonák szavazati jogáról elmélkedvén, nem habozik kijelenteni, hogy az állandó hadsereg és képviseleti rendszer elvileg kizárja egymást.

„On peut même aller plus loin et dire, que ces intitutions sont incompatibles. (?!) Elles ne peuvent. subsister longtemps, côte a côte, sur le même sol. L'une finira toujours par tuer l'autre." („Le gouvernement dans la démocratie." II. 67.)

E felfogás, bár túloz, de legalább nagy mértékben felhivja a figyelmet a militarismusból származható veszedelmekre; a jelenkor politikai története pedig igazolja, hogy *a parlamentarismus haladása legcsekélyebb volt a legelsőrangu katonai hatalmasságoknál.*

A középkor végén s az utolsó évszázadok folyamán az alkotmányos szabadságot az absolut hatalom fegyveres csapatai fenyegették; manapság nincs absolutismus és zsoldos sereg, de a régi ellentét bizonyos fokig, a parlamentarismus és az állandó hadsereg között létezni meg nem szünt.

Mint a trón legbiztosabb támaszára, a dynastiák ez utóbbira mindig különös gondot forditottak; az összeköttetést fejedelem és hadsereg közt a lehető legbensőbbé tenni, legfőbb törekvésük volt mindenkoron.

A monarchikus intézménynek eredeti, harczias jellegéből kifolyólag, e principium barátainak hosszu ideig indokolatlan, sőt veszélyes rendszabálynak látszott a katonaságnak az alkotmányra teendő esküje, mely az államfő és a fegyveres erő közt annyira szükséges benső kapocs szorosságát csak lazithatja.*

Az állandó hadsereg, a hol csak nagyobb méretekben meghonosult, bizonyos fokig mindig egy többé-kevésbé elszigetelt államot képezett az államban; evvel összefüggőleg

* L. Gareis „Allgemeines Staatsrecht".

annak administratiója, vezetése is, mintegy külön szabályok alatt állónak tekintetett.

A monarchiával mintegy veleszületett lovagias szellem* e téren leginkább elemében érezve magát, e pont volt az utolsó, hol a parlamentarismus érvényesült.

Angliában a Grenville — Fox-féle „minden tehetségek minisztériuma" idején (1806) szabatosittatott az elv, hogy a hadügyek parlamenti ellenőrzés tekintetében nem alkotnak kivételt.**

A continensen az eszme bizonyos mérvben, e rendszerre való áttéréssel — szintén elösmerésre talált — s az ügyek ellátására külön hadügyi, esetleg tengerészeti minisztérium is állittatott föl, melynek a katonai hatóságok alárendeltettek.

Bár igy az elvnek elég tétetett s a parlamenti befolyásnak ut nyittatott, a probléma a maga egészében megoldva nem lőn, mivel az csak a béke időre — s nem a háborura szólt.

Békében, teljes parlamentarismus mellett, az általános ellenjegyzési szabály természetszerüleg a hadseregre, flottára vonatkozó összes királyi rendelkezésekre nézve egyaránt kiterjed s a kifejtettekhez képest erre való tekintet nélkül is, a minisztérium felelőssége alá esik *minden* fejedelmi actus, mely e tárgyban létrejön; semmi kétség arra nézve tehát, hogy az alól semmiféle hadparancsok kivételt nem képezhetnek, nincsen; a mennyiben pedig ez valósággal még sem igy történik, ez az eljárás a *parlamenti kormányrendszer sarkalatos elveivel van ellentétben.*

Az államfő ezen minőségében sem valamely külön hivatal alapján birja a hadügyek anyagi felségjogát, rendelkezik az ország fegyveres erejével; ugyanazok az okok, melyek más téren a fejedelmi hatalomnak felelős kormány útján való gyakorlását parancsolólag követelik, működnek itt is; kétszeresen plausibilisnak mondható ez az általános és

* A politikai élet számos momentuma figyelmeztet erre; igy a fejedelmek előszeretete a katonai egyenruha iránt, a trónörökösöknek is ily szellemben történő neveltetése stb.

Érdekes megjegyzések olvashatók erre nézve Mohl Robertnél.

** Todd i. m.

személyes honvédelmi kötelezettség behozatala óta, mely a hadseregnek bizonyos patrimonialis jellegét inkább elenyésztette.

Valamint semmiféle jogosultsággal nem bir az a megkülömböztetés, melynél fogva például a „iura circa sacra" felség jogai az apostoli királyt Magyarországon mint Szent István személyének utódát illetik, ugy azok a distinctiók, hogy ily indokolatlan kivételes állás a magyar királyt *legfőbb haduri* tisztségénél fogva illetné, sem a történelem, sem a logika kritikáját ki nem állják.

Helyesen emelik ki az ujabb közjogi irók, igy Kmety, hogy az 1867. évi XII. t.-cz.-nek a vezérlet, vezénylet és belszervezetre vonatkozó kijelentései nem az absolut-hatalomnak e téren fenmaradását czélozzák, mi az egész alkotmány szellemével homlokegyenest ellenkeznék, hanem a tárgyakat csupán a czélszerüségnek „mindig ideiglenes" * okából, az ő hatáskörébe utalják.

Béke idején az elméletben e théma nem is mondható vitásnak, ** de annál tisztázatlanabb e helyzet háboruban.

Erre nézve a politikai gondolkozás háromféle főstádiuma külömböztethető meg.

Az első és egyuttal legradikálisabb egyszerüen imparlamentarisnak jelzi, ha a fejedelem saját személyében vállalja el a fővezérséget hadjárat idején.

* Lechner: Közjogi jegyzetek 40. l.

** Legfeljebb az a nehézség érdemel tekintetbe vételt, mely a hadügyminiszter személyének megválasztásában mutatkozik; az activ katona a fegyelemnek alávetve lévén, ilyen nem lehet; polgárember e teljesen idegen területen minden szakismeretet nélkülöz; utóbbinak mindazonáltal — főképp, ha katonai szolgálatban is volt — nagy előnye, hogy a parlamentban otthonosabb s mivel nem élethivatásos katona, inkább tud alkalmazkodni e milieuhöz, a vitákban jobban megállja a helyét. Némi áthidalása az ellentéteknek, midőn szolgálaton kivüli viszonyban álló magasrangu tiszt alkalmaztatik e polczon, bár tény, hogy az mindig oly idegen elem lesz a cabinet és parlamentben egyaránt, mely igazán nehezen tud csak assimilálódni.

A parlamentarismus szellemének civil-ember e helyütt is jobban felel meg, bár szakjártasságban való fogyatkozása nyilvánvaló.

A második megengedi ugyan, hogy a hadvezérletet átvegye, de inkább csak névlegesen s rendelkezései a helyszinén levő felelős tanácsos által ellenjegyzendők.

A harmadik egyrészt természetesnek tartja, hogy a király személyesen is a csapatok élére állhasson, másrészt őt az ellenjegyzés kényszere, sőt általán a felelős segédszervekkel való közreműködés terhe alól is — e kivételes esetben fölmenti.

A legelső rendszer értelmében a fejedelem, bár a közjog erre nézve tiltó szabályt nem tartalmaz, politikailag akadályozottnak tartatik a fővezérség elvállalásában; ez elv hatolt lassanként keresztül és szilárdult meg Angliában, részben bizonyos véletlen körülmények * által is segitve. III. Vilmos még maga vezette csapatait a hadjáratban s e példát az angol királyok közül utoljára II. György követte, ki az osztrák örökösödési háboruban Dettingen mellett 1743 junius 27-én a francziákon diadalt aratott. **

Bizonyos, hogy eképp a gordiusi csomó a legalaposabban van kettévágva; de lege ferenda (a mennyiben e kifejezést ily politikai vonatkozásban alkalmazni szabad!) *a parlamentarismus szellemének ez volna a legmegfelelőbb.*

Minthogy azonban adott viszonyokkal kell számolnunk, nem zárkózhatunk el ama lehetőség elől, hogy a fejedelmek alkotmány adta jogaikkal élve, trónjuk és népük védelmére

* III. Györgyöt elmebaja, utódjait magasabb életkoruk, Viktóriát neme akadályozta.

** Guglielmo III commandò l'esercito inglese in persona, ma era uno dei migliori generali del suo secolo. Per verità anche Giorgio II. comando in campo all'assedio di Dettingen; ma dopo di allora nessun Re comando in guerra.

Anglia szigeti fekvésénél fogva fővéderejét hajóhadában birja; ott azért már megfejtetett a kérdés a királyi méltóság „civil" természetét illetőleg.

„A ogni modo in Inghilterra, favorita da tali condizioni, la questione parrebbe risoluta col considerare l'ufficio regio come meramente ed *essenzialmente civile*". (Palma, „Corso di diritto costituzionale" Firenze II. 544. l.)

maguk is kardot rántsanak. A mi a legutolsó alattvaló kötelessége, azt minden traditió ellenére az államfőtől megtagadjuk?

Eltekintve annak lehetőségétől, hogy az uralkodó esetleg hadvezéri capacitás lehet, az ő táborban való tartózkodásának még akkor is, ha érdemleges szerepet nem visz, több rendbeli előnyei vannak; ilyen nevezetesen a tábornokok közötti surlódások elháritása, a fővezéri intézkedéseknek a királyi tekintély latbavetésével, nyomatékosabbá tétele.

E szempontból is nagy szolgálatot tett a porosz ügynek I. Vilmos király személyes jelenléte az 1870—71-es hadjáratban, ki Moltke parancsait rendesen saját nevével is aláirva bocsátotta ki s ezáltal sok a főtisztek közt féltékenységből stb. stb. felmerülhető inconvenientiának vette elejét.

Sed nunc venio ad fortissimum!

Hogy szervezendő a miniszteri felelősség hadjárat esetén, ha abban a király vagy elnök, mint főparancsnok személyesen részt vesz?

Idevonatkozólag a parlamentaris nagyhatalmak közül Olaszország szolgáltat eddig egyedül értékes praecedenseket, hol ez az eset azóta több izben előfordult.

Palma, római egyetemi tanár idézett alkotmányjogi munkája II. kötetében (Capo V. „La praerogativa reale e il ministero.") a királyt csupán névleges fővezérnek tekinti, kinek approbatiója alá kerül az általános haditerv s ki a haditanácsban, éppen ugy mint a cabinetülésen, elnököl; a tulajdonképpi parancsnok azonban a vezérkar feje,* ki a hadműveletek effectiv vezetésére (547. l.), mozdulatok elrendelésére egyedül jogosult s ennek megfelelőleg nemcsak az általa ellenjegyzendő királyi parancsokért, hanem az egész eljárásért egyedül felelős.

„Ma il comando effettivo e quindi la risponsabilità di esso dorrebbe appartenere al capo di stato maggiore."

Mint Dupriez is constatálja (i. m. „Les ministres en Italie") a praxis 1848/9, 1859—1866-ban ebben állapodott meg; vagy maga a hadügyminiszter, vagy a vezérkar feje, miniszteri

* Palma terminologiája szerint.

jelleggel felruházott tábornok (utóljára La Marmora) e czélból állandóan a főhadiszálláson, a király oldalánál tartózkodott.

Mellőzve azt a netalán feltámadható kétséget, vajjon a „vezérkar feje" alatt a hadak főparancsnoka vagy az ily név alatt különfunctiónáló s rendszeresitett állás birtokosa értendő-e,* a legnagyobb nehézség abban rejlik, hogy a fővezérből, ki mint tősgyökeres katona, a Házak egyikével sem volt soha semmiféle contactusban, amugy hirtelenében parlamenti minisztert faragni lehetséges-e?

Két radikálisan különböző s eltérő személyi tulajdonságokat követelő állás egyesittetnék tehát egy személyben s a legtöbb esetben incidentaliter; felette kétes és vitás, vajjon ez az eljárás czélhoz vezető-e a valóságban s nem puszta, benső tartalom nélkül szükölködő formalitás-e?

Rendkivüli viszonyok rendkivüli eszközöket is igényelnek; valamely nemzet háborus állapotában, midőn annak tán existentiája forog koczkán, a parlamentaris technika minutiositásaihoz annyira ragaszkodni, mint normalis körülmények között, észszerütlen, sőt lehetetlen volna.

Tekintettel azonban arra a cardinális jelentőségü tételre, hogy a szent és sérthetetlen államfő egész uralkodási idején nem szabad oly kormányzati ténynek előfordulnia,** melyért a parlamentnek valaki felelős nem volna, kiinduló pontul el kell fogadnunk egy tőle külömböző egyén felelősségét, mert máskülömben éppen a legkritikusabb időben biznók az állam veszélyeztetett hajóját felelőtlen kézre.

E szerint csupán másodrendü kérdés az, kire bizassék a háboru hadügyi tárczája?

Maradjon-e ilyenkor is a békeidő hadügyminisztere, kibővitett s a hadműveletekre is kiterjedő felelősséggel, vagy ruháztassék-e az a mozgósitott csapatok fővezérére?

* E kérdés a Palma-féle szöveg egyes helyeinek egybevetéséből megoldottnak tekinthető; a tényleges főparancsnok lebegett szemei előtt s a kitétel „vezérkari főnök" csak azért alkalmaztatik általa, mert hiszen névleg a fejedelem a fővezér.

** Todd i. m.

Esetleg mindkettőre megosztott, de azért bizonyos vonatkozásban solidaris felelősséggel?

Minő természetü lesz továbbá e miniszter felelőssége?

Ha a király székhelyén marad, táborba nem száll, nem merül fel semminemü különös intézkedés szüksége e tekintetben; a hadjáratért s az avval összefüggő eseményekért a fennálló cabinet a maga egészében az első helyen apostrofált hadügyminiszter útján felel, ki az interpellátiókra válaszolni, a kért felvilágositásokat az előző részben érintett korlátok közt, megadni köteles.

E praxis fennállása is bizonyitja tehát, hogy akkor, midőn a király személyes részvételével folyik a harcz, sem terveztetik a vezérkarfejének oly értelmü *politikai felelőssége,* mintha az általa elrendelt vagy ellenjegyzett egyes parancsokért a parlament előtt, czélszerüségi, benső helyességi szempontból felelni tartoznék! * A Ház előtti felelősség, mely egyébként is csak a hadi események lezajlása után érvényesithető, *pusztán mint jogi felelősség áll fönn*, a királyi rendeletekben netalán benfoglalt törvénysértésekért!

Nem több ez e helyütt, mint óvintézkedés a királyi hatalom felelőtlenségéből származható veszélyek ellen; a parlamentarismus általános logikájából folyó elvi kivánalom. A hadügyminiszter, a mennyiben a helyszinen marad, védi a katonai kormányzat összes intézkedéseit a parlament szine előtt, minden vonatkozásban, ugy jogszerüségi, mint czélszerüségi szempontból; ** a táborban levő király személyes (?) intézkedéseiért aláirásával a vezérkar feje, esetleg valamely más tanácsos vállalja el, párhuzamosan, a jogi felelősséget, mint quasi ad hoc kinevezett miniszter.

Képtelenség volna ugyanis követelni, hogy a tényleges fővezér, e hatáskörrel is felruháztatván, a parlamenttel szemben

* Ha nem igy volna, a fővezért a király honnmaradása esetére is a miniszteri *politikai* felelősséggel fölruházottnak kellene tartanunk.

** De csak korlátolt mértékben „. . . pour tant ce qui outrepassait les conséquences naturelles de la praerogative royale du commandement de l'armée! (Dupriez i. m.)

az egyes operatiók strategiai helyességeért felelősséget vállaljon; helye feltétlenül a harcztéren lévén, physikai lehetetlenség volna, hogy a Ház előtt a hadvezérletet repraesentálja. Föladatának azzal, hogy a királyi parancsokat ellenjegyzi s igy azok hitelessége és törvényszerüségeért felelősséget vállal, tökéletesen megfelelt; más szóval, az ő miniszteri hatásköre nem teljes tartalmu; csak a tanácsosi, segédszervi functiók vannak meg benne, ezek is csak a hadműveleti körben, a valóban ellenjegyzett okmányokért; de sem saját, sem más rendelkező tényezők eljárásának politikai czélszerüségéért a parlamentnek nem tartoznék felelősséggel. Ez utóbbi a cabinet egyéb tagjait, a dolog természete által vont észszerü határokon belül, tehát csak nagy általánosságban, első sorban az országgyülés közelében maradt hadügyminisztert terhelné.

Palma azon kijelentése, hogy a valóságos háboruš manöverekért, csapatmozdulatokért a vezérkar feje volna felelőssé teendő, alig érthető egy parlamenti miniszter politikai, illetőleg fegyelmi felelőssége gyanánt; ugy a jelzett physikai, mint moralis akadályok teszik lehetetlenné, hogy a hadvezért a harcztéri eseményekért a parlament politikailag, fegyelmileg számoltassa, esetleges miniszteri czime daczára.

Pusztán a jogi felelősség elvállalása is már tetemes koczkázattal jár rá nézve; az ebből származható veszedelemre utal Grey, midőn figyelmeztet arra, hogy a felelősségre vont vezérnek a cabinet támogatását (főként, ha politikai, fegyelmi felelősségről volna szó), a Házban esetleg nélkülöznie kellene; a felhozott eset ugyan csak békeidőre vonatkozik, de kiterjeszthető háborura is; hogy pedig a cabinet oly valakivel solidaritást vállaljon a felelősségben, a kivel a tettek mezején ugyszólván kapcsolatban nincs, az legalább is kétséges! *

Kérdés azonban, nem fölösleges formalismus-e a had-

* A hol törvényes akadály forog fenn ad hoc miniszter kinevezésére — mint pl. hazánkban — a legegyszerübben a közös hadügyminiszternek kellene a Felséget a táborba követnie, a magyar országgyülésen pedig a miniszterelnökön kivül, első sorban a honvédelmi miniszter hivatása volna a hadügyi politika védelme.

sereg fejét, pusztán a föntebbiekre korlátolt felelősséggel, ily ellenjegyzési, irodai munkára alkalmazni? Eltekintve attól, hogy a kifejtettekhez képest a fővezéren kivül e teendővel más is megbizható volna, mi a munkamennyiségről szóló kifogást ellensulyozná, *a felelősség elvének a királyi ténykedés egész vonalán való következetes keresztülvitele okából is*, többnek kell azt tartanunk puszta formalismusnál.

Ezen felül, különösen még egy momentum az, mi e pontnál kiemelendő.

Elvileg ugyanis a „vezérkar fejének,“ a valóságos (?) főparancsnoknak miniszterré való kinevezése mindazon hatálylyal történnék, mint a cabinet bármely más tagjáé; ámde a miniszteri állás legjellegzetesebb vonásai közé az a föntebb kiemelt *önállóság* tartozik, melynél fogva parancs alatt nem áll, erre önmentségeül nem hivatkozhatik;* ugy, hogy e kinevezést a királyi actusok ellenjegyzésén felül ezen függetlenitési czélzattal történtnek is kell tekintenünk, mi viszont a királynak fővezérségével s ehez képest a „vezérkar főnökének“ katonai subordinatiójával nem egyeztethető össze.

Vagy a parlamentarismus lesz tehát itt puszta alakszerüség s a király az igazi, föltétlen engedelmességet követelő parancsnok, mely esetben az ellenjegyzés legföljebb hiteles tanusitása a parancs királyi eredetének, egyébként minden jelentőség nélkül, vagy pedig megelégszik az államfő névleges felsőbbségével s a katonai függelemnek *de facto* félretételével egy parlamenti miniszterhez hasonló teljes actió-szabadságot enged hadserege vezérkari főnökének, ki ilyformán a hadjárat tényleges fővezérévé válik.

Ez utóbbi állapot az, melyet Palma rajzol s melyhez hasonló Itália utolsó nagy harczaiban fennállott; okoskodásában, midőn az általa eléggé ki nem emelt *függetlenség* alapján a valóságos fővezérre háritja a felelősséget, egészen következetes; e felelősség azonban oly természetü, mint más parlamenti miniszteré az országgyüléssel szemben, a fővezéri

* Kautz: „Politika“.

functió sajátszerüsége miatt nem lehet; az a követelés, hogy a parlament bizalmi szavazataitól a hadjárat válságai közepette is, függővé tétessék a vezérnek e polczon való maradása, tulzott és lehetetlen követelés volna.

Mint a jogszabályok maguk az ugynevezett „szükségállapotban," ugy a parlamentarismus tételei is e vonalon *bizonyos fokig* megszünnek alkalmazhatók lenni.

Összefoglalván e szerint az elmondottakat, melyek értelmében sem a fővezér, sem a hadügyminiszter — ugy, mint a többi tárczák vezetői saját ügyáguk körében — *a hadak vezetésének részleteiért* politikailag, fegyelmileg* a parlamentnek felelős nem lehet, constatálható, hogy a háboru valamely kormány tevékenységének oly része, mely természeténél fogva a többi ügyeknél inkább kisiklik a parlamenti ellenőrzés köréből.

Mint a diplomatiánál, a külügyeknél, ugy itt is leginkább a katonai foglalkozás természete az, mely a parlamentnek oly közvetlen behatását — mint más tárczák körében, gátolja; az események menetét azonban, nagyban és egészben, kérdések, esetleg vizsgáló bizottságok kiküldése útján figyelemmel kisérheti, a korona praerogativáját a jelzett ellenjegyzés utján a megfelelő mederben tarthatja; ugy hogy mindezekhez képest a parlamentarismus érvényesülése lehetőségéről itt sem kell teljesen lemondanunk.

A harmadik felfogás még a régi nyomokon halad; ehez képest a hadsereghez, főként mozgósitás esetén — a parlamentarismusnak köze nincs; az államfő, mint annak hivatásból valóságos fővezére, azt teljhatalommal, mindennemü ellenjegyzési sallang, korlátolás nélkül vezetheti, avval tökéletesen saját belátása szerint intézkedhetik.

Egy darab absolut uralom létezik tehát e föltétlen dictatori hatalomban s ez az, mi korunk gondolkozás módjával, az emberi szabadság és méltóságról, az állami önkormányzatról alkotott fogalmakkal végképpen ellenkezik. Az absolutismusnak

* A hadi törvényszék előtti eljárás a felelősség e nemét is felöleli, de tárgyalása e tárgy körén kivül esik.

bármely alakban való elfogadása merőben lehetetlenségnek tünik fel még oly társadalmakban is, melyek nem szenvednek a manapság állitólag mindinkább terjedő „morbus democraticus“-ban.

Tudományos szempontból e felfogás egyáltalán meg nem állja helyét; minden kisérlet, valamely csupán Istennek felelős hatalom általi kormány alkotására, a legélénkebb ressensus-t ébreszti fel a kedélyekben, miért is annak további analysise merőben fölöslegesnek mutatkozik.

XIII.

A parlamentarismus alapeszméje, érvényesülésének fő eszköze, az egész modern alkotmányossági rendszer gerincze, *a miniszteri felelősség-intézménye*. Magában véve külön tanulmány az állami életjelenségek physiologiájában; s erről nem kevésbé áll Millnek Bagehot által idézett találó mondása: „On all great subjects, much remains to be said“, mint az egész britt alkotmányról.

A jelen elme-futtatás keretében természetesen csak fő vonásokban körvonalozhatók amaz elvek, melyek az ország kormányának helyzetét a többi állami főszervekkel szemben ez institutio szempontjából föltüntetni alkalmasak.

A tudományos distinctiók, melyekkel e téren találkozunk, a kérdést több oldalról megvilágitván, elméleti szempontból méltatnunk kell azokat, tekintet nélkül arra, vajjon az igy megállapitott elvi jelentőségü külömbségek a gyakorlatban külsőleg érezhetőkké válnak-e vagy sem? *

A minisztérium, mint az a hatalom, melynek lényeges, habár nem is kizárólagos feladata, az államszemély akaratának valóságos cselekvés utján való külső végrehajtása, e functió belső természeténél fogva, az elhatározást létrehozott ténye-

* Például a felelősség politikai és fegyelmi irányának, neménekdistinctiója; elméletileg fontos, a gyakorlatban pedig *alig* tesz külömbséget az érvényesités körül, melyik fajról van szó?

zóktól nem lehet független; az államszervek különválása az intussusceptio utján végbemenő organicus tovafejlődésnek szükségképpi eredménye lévén, ezek között csak ugy állhat be összhang, ha a cselekvő organum psychikai inferioritásánál fogva az elhatározónak alárendeltetik.*

Egyéni s állami existentia másként nem képzelhető, mint ugy, ha a kész állami akarat valóban végrehajtatik; ennek ellenőrzésére pedig természetszerüleg más — mint az akaratot létrehozó szerv — nem lehet hivatott.

Ebből folyik mindjárt a felelősséget alkalmazásba vevő forumok** megállapitása; ezek: az államfő és a parlament, mint a legmagasabb rendü államakarat megteremtői.

A felelősségre vonó alanyok szempontjából tehát a király (császár, elnök) és országgyüléssel szemben lehet a miniszteri felelősség közvetlenül actualis.***

A felelősség tárgyköre, terjedelme tekintetéből megkülömböztetünk α) jogi, β) politikai, γ) fegyelmi, δ) erkölcsi felelősséget, a szerint, a mint kormány magatartása által a jog, politika, a fegyelem vagy az erkölcsi szabályok szenvednek sérelmet.****

* Concha: „Politika" 552. l.

** Az „alkalmazásba vétel" kifejezés azonban nem tökéletesen megfelelő; sokkal kevésbé tükrözi vissza a megérzékiteni kivánt fogalmat, mint a franczia „mettre en jeu la responsabilité des ministres", vagy a hasonló értelmü német kifejezésmód: „Die Ministerverantwortlichkeit spielen lassen".

*** A felelősségre vonó alanyok sorába e vonatkozásban föl nem vehető a vád alá helyezett miniszterek felett itélkező állambiróság, mert ez a pert hivatalból meg nem indithatja; nem vehető fel a közönséges büntető vagy polgári biróság, mert ennek competentiája csak a miniszternek mint magánszemélynek delictumaira terjed ki, vagy a civil felelősség esetén annak más tényezők általi előzetes megállapitásától függ; nem vehető fel a közigazgatási biróság, mert ennek eljárása a rendelkezést tett factor személyét nem érinti.

**** Ezek a mindennapi életben szokásos megkülömböztetései a felelősség nemeknek, melyeknek tárgyalására a legtöbb tankönyv valamennyire kiterjeszkedik. Közönségesen azonban csak jogi és politikai felelősségről beszélnek.

Alig szükséges kiemelni, hogy a legtöbb kifogás alá eső kormányzati cselekmény nem pusztán a felhozott csoportok egyikébe vág, haném egyszersmind a többiekébe is esik; különösen akkor, ha az incriminált intézkedés az elől felsorolt kategoriákba tartozik — az azt követőkre nézve.

Képzelhető ugyan ez alól is kivétel, de tulnyomólag bizonyos, hogy a közjogi, alkotmányi szabályok megsértése nemcsak politikai delictum, hanem fegyelmi és erkölcsi vétség is leend.

Megforditva nem áll e tétel; csak kivételképpen történhetik meg, hogy valamely moralis, fegyelmi vagy politikai szempontból kárhoztatott rendszabály egyuttal jogsértést is involváljon magában.

Concentrikus körökben ábrázolható némileg a miniszteri felelősség terjedelme is; az erkölcsi a legtágabb, a jogi a legszükebb területet öleli föl.

Harmadik fölosztási alap a felelősség módja; ehez képest annák érvényesitése vagy alakszerü, külön e czélra alkotott intézményes eljárás utján,* vagy e nélkül, tehát bizonyos értelemben formátlanul történik.**

A felelősségre vonó alanyok s a felelősség tárgyai között külömbözőképpen alakulható belső nexus létezik, mely eredményében annak érvényesitési módjára is kihat; ez összefüggés főbb pontjainak rövid körvonalozására kell még — e fejezet befejezéseül — kiterjeszkednem.

A tételes közjog a jogi felelősség*** érvényesitésénél csak az országgyülésnek ad módot arra, hogy a törvénysértő

* Állambiróság.

** Mint például királyi elbocsátás, kamarai leszavaztatás által.

*** Előbb tárgyalván e kérdést a felelősségre vonást eszközlő *alanyok* — király, országgyülés — szempontjából, a könnyebb felfogás kedvéért anticipálnom kell a felelősség *tárgyak* szerint megoszló nemeinek ösmertetését, per apices:

α) *Jogilag felelős a kormány az érvényes jogszabályok megtartásáért, a cselekmények törvényszerüségeért;*

β) *politikailag ezen felül azért, hogy a közügyeket az országgyülés (alsóház) által kivánt irányban, szellemben is intézze;*

kormányt criminális büntetéssel illesse hivatalos minőségében elkövetett hibáiért; a fejedelem azt sem vád alá nem helyezheti, sem el nem itélheti.

A jogi felelősség elsődleges czélja az államhatalmak hatáskörének háboritás elleni biztositása; a törvényhozó hatalom népies alkateleménék, a parlamentnek megadatott e fegyver a vád alá helyezés, itélethozás jogában, hogy magát a végrehajtó hatalmi szerv (kormány) illetéktelen beavatkozása ellenében megvédelmezhesse; feltünő lehet azért, hogy annak másik ága, vagy a Constant-féle elmélet szerint attól különálló, mérlegelő, államfői hatalom a védelem ugyanezen eszközével nem szereltetett föl.

Lehet-e ebből azt következtetni, hogy a minisztériumot a királylyal szemben jogi felelősség nem terheli, holott kétségtelen, miként annak ellenében éppen ugy követhet el a kormány államcsinyt, mint a parlamenttel szemben?

Nézetem szerint nem.

A király (elnök) a jogi felelősségről szóló törvény által hatáskörében elvileg épp ugy védetik, mint az ország bármely más alkotmányos tényezője; a jogi felelősség, a többihez hasonlóan, általán nem egy vagy két állami szervvel, hanem az egész nemzettel szemben terheli a kormányt; a föntebbi kérdés azért nincs helyesen föltéve; legföljebb arról lehet ugyanis szó, miért nincs a felelősség érvényesitése körül a fejedelemnek oly közvetlen hatalma, mint például annak egyéb nemeinél?

Visszásnak tünik fel, hogy az államfő, ki esetleg valamely politikai illemhibáért,* az illető minisztert stante pede elbocsáthatja, arra már nem bir joggal, hogy alkotmányos

γ) *fegyelmileg, hogy a törvényes alap és elöirt irányon kivül ügyesen, czélszerüen és jól is kormányozzon;*

δ) *erkölcsileg végül azért, hogy egész magatartásában igaz ethikai, ideális elvek érvényre juttatásdra is törekedjék, az altruistikus alap szilárd megtartásával.*

* Például a királylyal folytatott bizalmas magánbeszélgetés fölhatalmazás nélküli közzétételéért.

fejedelmi hatásköre ellen irányuló merényletekért a vétkes kormányt vád alá helyezhesse és megfelelő büntetéssel sujttassa!

Ezt a fejedelemnek közvetlenül lehetségessé tevő tétel az alkotmányokban hiányzik; ha a minisztérium a fejedelmi hatáskör bitorlásának bűntényében vétkesnek találtatnék is, az eljárást ellene csak a parlament indithatja meg.

E körülményből is kitünik, hogy a miniszteri felelősség eszméjének történeti kifejlődése mennyire mutatja annak eredetileg, „fejedelem ellenes" * irányát; hiszen éppen a dynastia ellen szóló védő fegyverként tekintették; azért igen távol fekvő volt a gondolat, hogy azt a monarchának is rendelkezésére bocsássák, kinek pedig arra hatáskör oltalmazás czéljából szintén szüksége lehet s a ki most az alsóház belátására, quasi kegyére van utalva!

Tagadhatatlan, hogy e tényben van bizonyos anomalia; a történeti fejlődés iránya megmagyarázza ugyan az eredeti okot, de nem nyujt kellő felvilágositást arról, hogy e hézag utólag miért nem töltetett be.

Tisztán akademikus értékünek nem lehet tartani e probléma megoldását; figyelemmel az államélet fejlődésének menetére, constatálnunk kell a fejedelmi hatalom és prestigenek nagyban és egészben, némi hanyatlását; a parlamentaris rendszernek amugy is szemére vetik, hogy gyengiti a korona tekintélyét, sőt, hogy ellentétben van a monarchikus principiummal, holott az annak csak kiegészitője; ha ez ellenvetés csak némi részben is igaz, annál inkább indokolt, hogy a fejedelmet is felruházzuk, mint például az alsóházat, a vád alá helyezés hatalmával!

Igaz, hogy a parlament és a király helyzete azon veszély tekintetéből, mely őket a kormánytól érheti, korántsem egyenlő; az államfő jogilag biztosan ható direct eszközökkel (elbocsátás), rendelkezik a támadás nyomban való visszaverésére; azonnal megsemmisitheti, ha ellenjegyzőre talál, a

* Az absolut, vagy legalább absolutistikus velleitásu időszakokban!

sérelmes intézkedést; mig a parlamentnek csak indirecte ható és erkölcsi sulyu fegyverei volnának, ha ez egyedüli jogi eszköz tőle elvétetnék!

A cabinet, működése jelentékeny részében, éppen a legnevezetesebb actusoknál, állandóan a koronára szorul; a physikai erő, a fegyveres csapatok, nem csak az ő, hanem gyakran egész közvetlenséggel az államfő dispositiója alatt állanak; ugy — hogy ehez képest *ily stádiumban*, a fejedelem sokkal inkább nélkülözheti e külső biztositékot, mint az ily segédeszközök hijjával lévő parlament.

S mégis, mindezen érvek daczára sem lehet elzárkóznunk a fentebbi követelmény elismerése elől; a felhozott argumentumok ugyanis legnagyobb részben nem a már teljesen kifejlett, hanem csupán *az alakulófélben levő parlamentarismus korszakaira illenek*; ha pedig ehez képest figyelembe veszszük, hogy mennél előrehaladottabb az érintett fejlődési folyamat, annál határozottabban domborodik ki rendszerint az országgyülésnek, alsóháznak, mint állami főszervnek, ugyszólván materialis ereje, mig az államfő reális hatalma evvel szemben bizonyos határig mindinkább háttérbe szorul: azt hiszem, meggyőzőleg kimutattam, hogy éppen a fejlett parlamentarismus korszakaiban volna az államfő kezében is a jogi felelősségre vonás fegyverének kellő alapja, igazoltsága!

A rendszer elfajulásának bizonyára helyesebb correctivuma volna bármely nehezen összealkotható és határozatlan politikai állásu *államtanácsnál*, melynek szervezése utján (Gneist!) a fejedelem positióját megerősithetni vélik.

Az alkotmányi összhang is megkivánja a királynak e nagyfontosságu jogositványnyal való felszerelését a fejlettebb korszakokban; ha az itélkezés hatalma által osztozik benne a főrendiház is, — miért essék ki belőle éppen a korona?*

* Hangsulyozandó azonban, hogy a parlamentaris jellegü közép- és déleurópai államok — Franczia- és Olaszország kivételével — azt a stádiumot, az országgyülésnek az államfő feletti ama tulsulyát, melyben e jog actuálissá és értékessé válhatik, mindeddig még el nem érték.

Vajjon az ily esetben igazságot szolgáltató forum megmaradjon-e a főrendiház, illetőleg az az állambiróság, mely előtt az alsóház vádol, vagy szükséges volna egy más alapon szervezettre, másodrendü kérdés, mely csak a concrét viszonyok beható ösmerete, különösen az első kamara összeállitására való tekintettel oldható meg.

A *politikai* felelősségrevonás organumai között természetesen a rendszer alapelvéhez, lényegéhez képest, az első a választott kamara, az alsóház; *az ő politikai iránya dönti el szükségképpen a cabinetét is;* hisz ez a parlamentarismus sarkalatos alaptétele, melyen annak minden egyéb szabálya nyugszik.

E kijelentés azonban, elvi helyessége mellett is — éppen általánossága miatt — némi kiegészitésre szorul.

Abban az értelemben, hogy a cabinet a király (elnök) személyes politikáját tartoznék követni, a föntebbiekhez képest *a fejedelemmel szemben* politikai felelősségről nem lehet szó.

Nem volna azért parlamentáris, ha a szigoru közjog szempontjából kifogás alá nem esnék is, valamely kormánynak, vagy egyes miniszternek állásából elbocsájtása mindaddig, a mig az a Ház valódi bizalmát birja; a korona egyéni rokon- vagy ellenszenvének e pontnál az állami közérdek előtt háttérbe kell szorulnia.

Mindamellett az államfővel szemben fönnálló politikai felelősség egy nemének kell tekintenünk azt az esetet, midőn a fejedelem — bár a kormánynak a Házban többsége van, azt elbocsájtja, emezt pedig feloszlatja és uj választások elrendelése által a nemzetre appellál.

A mennyiben e két rendelkezés egymást ily sorrendi kapcsolatban követi, parlamentáris szempontból csak az esetben kifogásolható, ha nem forgott fenn alapos ok arra a föltevésre, hogy a régi választásokból kikerült Ház nem hű kifejezője többé az országos közvéleménynek.*

* L. az I. fejezetet.

Ily elbocsájtása a kormánynak — pusztán a követett politikai irány miatt, *csakis a rögtön elrendelt feloszlatással kapcsolatban* * lehet parlamentáris; föltéve pedig, hogy az uj választások igazolták az államfő aggályainak, diagnosisának alaposságát, ugy bizonyára nem vitatható el, hogy *ez esetben* a politikai felelősség apparátusát a fejedelem vette alkalmazásba, az *vele szemben*, bár nem az ő egyéni politikájával való összhangzásért terhelte a cabinetet.

Teljesen ki nem fejlett parlamentarismus mellett a politikai felelősségnek a fejedelem részéről való jogos alkalmazásba vétele tekintetében az az eset is elképzelhető volna, hogy eltávolithatja azt a minisztert, ki a kormányalakitás alkalmával megállapitott stipulátiókhoz hű nem marad; ez azonban, a mennyiben az erre illetékes Ház kifogást nem emel, már mint egy darabja a „személyes" politikának, alkotmányos aggályokra szolgáltat alapot; bár csakugyan lehetnek esetek, midőn az teljesen jogosultnak mutatkozik, főként, ha a szélső pártok kezébe kerül a hatalom.**

Mig tehát a jogi felelősség alkalmazására egyáltalán nem, a politikaiéra pedig csak az imént leirt korlátok között van módja az államfőnek, addig a fegyelmi és erkölcsi felelősség alkalmazása tekintetében az országgyüléssel egyenlő jogu tényező gyanánt tünik fel.

A miniszteri szerepre való általános alkalmasság elbirálása a dolog természetéhez képest a kinevező szervnek állandóan hatáskörébe tartozik; bár a Ház annak nem kevésbé hivatott birája, még sem szorul részletesebb bizonyitásra, hogy e szempontból az államfő parlamentárisan intézkedhetik a kamarák közbejövetele nélkül, a mennyiben a kinevezett egyén absolut vagy relativ képtelenségéről biztos tudomást szerez.

* Igy Schvarz Gyula is „Elemente der Politik" czimü munkájában.

** Például a minoritás tönkretételére szolgáló rendszabályok megakadályozását tárgyaló kikötés meg nem tartása miatt.

XIV.

A leginkább használatos és legtöbbet taglalt megkülömböztetés a miniszteri felelősség tekintetében az, melyről a második csoportban emlékeztem meg s mely annak tárgyára vonatkozik.

Legáltalánosabb neme: az erkölcsi felelősség, melyről Esmein joggal emliti — bizonyos kicsinyléssel szoktak nyilatkozni némely politikai irók, noha ez parlamentáris államban, hol az alkotmányos életben is a moralis erők játszszák a főszerepet, egyáltalán nem jogosult.

Mennél nagyobb és következményeiben messzebbre kiható a cselekvőség, annál tetemesebb az illető alany erkölcsi felelőssége; legnagyobb egy modern culturállam parlamenti minisztereé, kinek gondolkozásmódjától, erkölcsi világától esetleg nemzedékek boldogulása függ.

Idézhető volna e pontnál Berzsenyink hires mondása az erkölcsi érzületnek, mint az államok alapjának jelentőségéről; igaz marad ez a politikai élet körében is, főként, ha figyelembe veszszük, hogy ez a legkimagaslóbb emberi erények állandó gyakorlásának szintere.

Ne feledjük, hogy minden öntudatos emberi tevékenység az elhatározás belső rugói szempontjából az erkölcsi norma mértéke alá esik; a közszellem nagy decadentiájára vallana, ha az ethika irányitó eszméinek befolyása az ország kormányának cselekedeteire kellő méltatásban nem részesülne.

A felelősségnek e neme általános és közös az emberi élet minden alanyára nézve; ebben a minisztérium a fejedelemmel is osztozik, mivel az lényeges tulajdonságai szerint az Isten itélőszéke elé tartozik. Mennél tovább haladunk az államélet felsőbb régiói felé, annál nevezetesebbé válik a „lelkiismeret és a világtörténelem“ előtti felelősség, mivel másnemü egyre nehezebben szervezhető; sőt bátran állitható, hogy az minden szabad kormányrendszer s igy a parlamentarismus sikeres működésének is egyedüli biztos alapja, nélkülözhetetlen előföltétele.

Közönségesen „realis“-abbnak mondható már ennél a „fegyelmi“ felelősség, melynek *kritériuma egyszerüen az az alkalmasság, melylyel valaki állása betöltésére képes;* ennek exigentiái részletesen jogszabályokba alig foglalhatók, paragrafusokba nem szedhetők; megfelel-e az illető hivatalnok egész ténykedése a követelményeknek, vajjon ugy gyakorolja-e a kezébe letett közhatalmat, hogy abból a közre csak haszon származik, az a fegyelmi felelősség kérdése.

Szándékosság nélkül is a legkülönfélébb okoknál fogva megtörténhetik, hogy valaki azt a positiót, hová állittatott, esetleg legjobb akarata mellett is, helyesen betölteni képtelen, vagy jóval kevésbé képes, mint egy másik; ennek elmozditására czéloz a felelősség „fegyelmi“-nek mondott neme.

Mint az egyszerü hivatalnok, a miniszter is kormányzata közben hibákat ejthet, melyeknek a köz vallja kárát; a feladata magaslatán nem álló, be nem vált miniszter a felelősség e módja által fosztható meg a hatalomtól, melyet bár mindig a törvényes keretek közt, de helytelenül, czélszerütlenül használva, nemzetének esetleges nagyobb kárt okozhat, mint valamely dolosus törvénysértéssel, államcsinynyel.

A „jó“ kormányzásért tehát — a kormány „fegyelmileg“ felelős.

Kérdés már most, ha a cabinet intézkedéseinek czélszerüsége, belső helyessége, észszerüsége, röviden jósága a fegyelmi felelősség tárgya, akkor mi lesz a politikaié, melyet a közfelfogás éppen ugyanebbe helyez?

Mint ott, ugy itt is csak szigoruan törvényes intézkedésekről van szó; sem a politikai, sem a fegyelmi felelősség körébe jogszerütlen, jogellenes, jogsértő tények nem esnek; mindezek az utolsó kategoriába „a jogi felelősség“ birodalmába tartoznak.

„*Politikailag*“ par excellence, a kormányzat szellemééért, vitelének irányáért, illetőleg *a szellemnek, iránynak a parlamentével megegyező voltáért felelős a minisztérium.*

Fogalmilag azért a kormány eljárásának, rendszabályainak czélszerüsége, belső helyessége e kategorián kivül esik;

a „politikai felelősség,“ szükebb értelemben tisztán a cabinet kormányzata, ügyvitele szellemének a parlament által képviselt és helyesnek tartott iránynyal való megegyezésére vonatkozik.

Világos eszerint, hogy a „politikai“ és „fegyelmi“ felelősség két elvileg merőben külömböző dolog, két egymást nem fedő fogalom; * kétségtelen ugyanis, hogy egy minisztérium kizárólag a parlament szellemében kormányozhat, de „rosszul“; nem kevésbé bizonyos, hogy egy másik cabinet ismét kitünően kormányozhat, de nem a nemzetgyülés szellemében.

Mi az oka tehát, hogy e közkeletü megkülömböztetés szerint csak jogi és politikai felelősségről van rendszerint szó; utóbbi alatt a kormány rendszabályainak „czélszerüsége“-ért, előbbi alatt azok jogszerüségeért való felelősséget értvén? Bizonyára az, hogy külsőleg az államélet praxisában annak eme két módja szemmel láthatólag el nem válik egymástól.

A cabinet tevékenységét hivatalból elbiráló tényezők, a korona és parlament, ugy a benső jóság és helyesség, mint a saját irányukkal való megegyezés szempontjából egységesen itélik meg a szóban forgó intézkedést; akár az összhang hiánya, akár puszta czélszerütlenség lesz az ok, mely miatt a kormány tette vagy mulasztása nekik meg nem felel, azt egyformán ellenezni fogják; ez okból azonban, hogy t. i. a fegyelmi és politikai felelősség apparatusa és kezelése nagyjából egynek *látszik*, a fentebbi negkülömböztetés az elméletben nem szünik meg jogosult lenni.

A politikai és fegyelmi felelősség mindkét módját ugy az államfő,** mint a parlament, egyaránt alkalmazásba veheti; mindkettőnek sanctiója az elmozditásban, a hatalom elvesztésében áll; ez pedig nem fokozatosan, mint valamely enyhébb

* Bár a gyakorlatban az igen gyakran összeolvad, a mennyiben a cselekmény mindkét szempontból önkénytelenül is, együttesen vétetik birálat alá.

** A föntebb részletezett határok között.

fegyelmi büntetési sorozat legsulyosabbja következik be, hanem mint rendszerint egyedüli hátrány, mely a hatalomnak bár a törvényes határokon belül, de helytelenül, vagy nem összhangzatosan való gyakorlatáért a kormányt éri.

Szolgálati pragmatikát és evvel kapcsolatos részletes fegyelmi eljárást a kormány tagjaira nézve és a velök e tekintetben hasonló helyzetben levő oly tisztviselőkre,* kiknek működéséhez főkellék a rendületlen bizalom, megállapitani alig lehet; az egyszerü eltávolitás az elfoglalt helyről a legkielégitőbb (?), bár igen radikális megoldás.

A politikai és fegyelmi felelősség érvényesitési módja ahoz képest külömböző, a mint az államfő vagy a parlament gyakorolja.

Mindkét állami főszervnek jogában áll, bizonyos egymástól eltérő föltételek alatt, a kifogásolt minisztérium helyébe ujat állitani; a király, elnök, ezt directe ható, a parlament közvetett eszközök alkalmazásával éri el.

A „rossz" kormányzásért, mi obiectivebb valami, a király és országgyülés, mint a felelősségre vonás tekintetéből körülbelül egyformán jelentős organum mutatkozik;** a politikai „irány"-ért ellenben a parlament a döntő tényező az első kamara és államfő mellett; abban fekszik a parlamentarismus lényege, hogy e két utóbbi szerv a döntést elfogadni tartozik.

A fejedelem állásáról szólva a tárgyalt kormányrendszerben, jeleztem azt, hogy cabinet elbocsátási jogát mily megszoritásokkal, mily mérséklettel gyakorolhatja csak politikailag helyesen; e pontnál azért, a felelősség alkalmazásának eseteivel természetes kapcsolatban, a cabinet távozásáról szólva, a parlament hatásköre e részének vázlatos rajza fog inkább kifejtést igényelni.

* „Politikai hivatalnok"-ok. (Államtitkárok, főispánok, rendőrfőnökök, diplomaták.)

** A parlamentaris kormány természetéből következőleg a miniszter tehetségéről, illetőleg annak hiányáról valószinüleg előbb fog meggyőződést szerezni a Ház, mint a király; előbb lesz tehát abban a helyzetben is, hogy e tárgyban intézkedjék.

XV.

Mai parlamentaris rendszerünknek legjellegzetesebb és idegennek legszembeszökőbb része határozottan az országgyülésnek „kormánybuktatás"-i hatalma vagyis a miniszteri felelősség alkalmazásának itt kifejlett sajátos módja.

Meggyökeresedvén ugyanis az elv, hogy a „parlamenti" minisztérium létének alapja a parlament bizalma, csak ezen az alkotmány szellemébe behatolt eszmének természetes következménye volt, hogy a bizalom megszüntével a kormány elvesztvén működésének nélkülözhetetlen alapját, mennie kellett.

E rendkivüli jelentőségü alaptételt a maga elvi általánosságában, jelenleg már minden parlamentaris államban *országos szokásjogi szabálynak* kell tartanunk; alkalmazásának részletei azonban oly annyira a felmerült eset egyedi sajátságaitól függők, annyira concrét természetüek, hogy irott jogként construálhatók nem voltak.

Mikor vesztette el valamely kormány a parlament bizalmát? Mely tünemények ennek félre nem érhető ismérvei? Ezek azok a főkérdések, melyektől az alapprobléma megfejtése függ. Absolut, biztos mértéke ez időpont bekövetkeztének, nincs; csak relativ bizonyossággal állitható, hogy bizonyos perczben az uralmon levő minisztérium a talajt elvesztette.

Vannak többé-kevésbé eclatáns esetek, melyek megitélése jobbára egészen individualis dolog; csak az általános elv biztos, de az alkalmazás részletei, a bekövetkezés időpontja, gyakran bizonytalan.

Az első kamaráról szóló részben bővebben föltártam azon okokat, melyek a jelenlegi alsóházaknak juttatják a legfőbb szerepet valamely kormány föntartásának, illetőleg menesztésének kérdésében.

A specialis értelemben vett képviselőházak, a continentalis szólásmód szerinti „második" kamarák azok, melyek magatartásától, ha az államfőtől itt eltekintünk, a mindenkori kormány existentiája függ.

E testületnek feladata, politikai kötelessége: támogatni az ország kormányát, mig az meggyőződése szerint correctül jár el s azt ujjal pótolni, ha annak szüksége mutatkozik.

A cabinetre való hatás parlamenti eszközei sorában az interpellátiók, vizsgálóbizottságokról már részletesebben megemlékeztem; a sulyosabb fegyvernemek között foglalnak helyet az egyenes megrovás, bizalmatlansági szavazat, továbbá — implicite — a kormány vád alá helyezése, mi azonban már nem csupán a politikai, hanem a jogi felelősség alkalmazását is rejti magában.

E segédeszközök által adja tudtára a nemzet legfőbb ellenőrzési szerve a minisztérium ügyvitele fölött táplált véleményét *egyenesen; közvetve pedig és állandóan azon támogatás mérve, intensitása által, melyet a cabinet javaslatainak szentel.*

Angliában inkább ez utóbbi, közvetett mód az, melyet a parlamentáris rendszer története kifejlesztett; a direct eszközök használata csak ujabb eredetü s inkább kivételes; mig az európai continens praxisa (Olasz- és Francziaország!) az ellenkező felé hajlik.

A mintegy közvetlenül ható eszközök sorában emlitendő, midőn az országgyülés, illetőleg valamelyik Háza feliratot intéz a koronához (elnökhöz), melyben a minisztérium elbocsátását kéri.

Ez expediens azonban, melyhez Angliában több izben folyamodtak, semmi egyéb, mint egyszerü bizalmatlansági szavazat, más formába öltöztetve; a mennyiben az országgyülés ilyenkor a királyhoz, mint az irott jog szempontjából közvetlenül egyedül rendelkezhető tényezőhöz fordul jogorvoslatért; a rendi dieták gravaminalis módszerére emlékeztet, mely akkor volt szokásos, mikor a parlamentarismus még teljes erővel keresztül nem hatolt s igy a parlament az államfő közvetitésére szorult.

Ez a lánczszem — a fejedelemnek ünnepélyes felkérése a nemzet „nagy tanácsa“ által, hogy kormányát (quasi a „kis

tanács"-ot) bocsássa el, mivel az a rendek, ma „képviselök" felfogása szerint nem az ország üdvére kormányoz, manapság kimaradt, feledésbe ment; legalis szempontból pedig ez volna a betüszerint törvényes, de kissé hosszadalmas eljárás.

Idő folytán e processus egyszerübb alakot vőn; hallgatólag feltételeztetett a korona beleegyezése, hogy az, t. i. a király — az ország parlamentje tanácsárá hajlik; s e csöndes consensus alapján a kormányt mindinkább kötelezeltnek kezdték tartani az önkéntes távozásra ilyen esetekben, még mielőtt a formaszerü és megszégyenitőbb elbocsátás a fejedelem által bekövetkezett volna.*

A Ház** legvilágosabb akaratnyilvánitásai sorába tartoznak e tárgyban mindama határozatai, melyek szavazás utján fejezik ki a kormány iránt táplált bizalmat, illetőleg bizalmatlanságot.

Mint minden kissé merev és sablonszerü eszköz, ez sem magában véve, csak a kisérő körülményekkel kapcsolatban ad a minisztérium helyzetére, positiójának erejére nézve biztos felvilágositást.

Lehet az pyrrhusi győzelem, mely inkább erőfogyást, mint erőnövekvést mutat; volt rá eset, hogy ily „bizalmi" szavazat után a minisztérium lemondott. (Például Olaszországban; l. Dupriez i. m.)

A dolog érdeme abban rejlik, hogy nem a szavazás eredménye dönt, hanem a bizalom elvesztése!

A mindennapi életben, sőt tankönyvekben is léptennyomon hallható formulázás, hogy „a parlamentáris kormányzat főszabálya értelmében a minisztérium a Házban kisebbségben maradván, leszavaztatván, távozni kénytelen" egyszerüen hamis és tévedésbe ejtő, mert mindenkiben azt a

* E nézet támpontot talál a történelmi fejlődés pontos megfigyelésében; bizonyos, hogy az inkább kevesebb, mint több öntudatossággal ment végbe; csodálatos némileg, hogy az irók által ezt kidomboritva sehol sem találtam.

** Rövidség okáért egyedül a döntő tényezőt, a népies kamarát emlitem.

gondolatot ébreszti, hogy *egyszeri* vereségről van szó. Ez semmi egyéb, mint a czél fölcserélése az eszközzel, a symptomának a baj okával.

Egy kedvezőtlen szavazás magában véve nem jelent *okvetlenül* semmit; de: *jelenthet* akkor, midőn expressis verbis a kormánynak egész politikai iránya, vagy ez irányban tett intézkedéseinek jósága, benső helyessége, czélszerüsége *általában* tétetik vita és határozat tárgyává.

Feltétlenül jelent pedig válságot akkor, ha kedvezőtlenül üt ki, daczára ama kormánykijelentésnek, hogy e tárgyban leszavaztatván, azt a szükséges bizalom hiányának fogja tekinteni.

Ezen eljárást, mely a „bizalmi“ vagy *„cabinetkérdés“* fölvetésének mondatik — aránylag ritkán — leginkább pedig olyankor szokás és czélszerü alkalmazni, midőn a cabinet a zilált pártpolitikai viszonyok között tisztán óhajt látni, vagy valamely ügyet dülőre juttatni.

Figyelmeztetés ez ugy a kormány barátai, mint ellenfeleinek a Ház bekövetkezendő határozata fontosságára; a cabinetkérdés fölvetése ily ünnepélyes alakban mindig a politikai helyzet komolyságára mutat. A parlamentaris rendszer szabályai értelmében a kormány megbuktatóit terheli ez actusért a felelősség; ha tehát a viszonyok javulását, saját kebelükből való cabinet alakitását bármi oknál fogva nem remélhetik, ugy frivol játék és imparlamentaris volna a tényleg functionáló minisztériumot távozásra kényszeriteni.

A Háznak jóformán minden határozata *többé-kevésbé* „cabinetkérdés“; a mennyiben abban dicséret, illetőleg gáncs foglaltatik, nyiltan vagy burkoltan a minisztérium politikájára; mihez képest annak helyzetét majd szilárditja, majd pedig gyöngiti. Valósággal ily jellegüeknek azonban csak a kormány által világosan ilyenekül kijelölteket, továbbá specialis megjegyzés nélkül is, az államháztartás költségvetését és az ujonczjavaslatokat szokás tartani.

Egyenes megrovást tartalmazó határozat, ha annak tárgya a minisztérium politikája általában, bizalmatlansági

szavazat az ilyenekül hivatalból kinyilatkoztatott „cabinet-kérdések"-ben, lett légyen azok thémája bár a legjelentéktelenebb, a kormány távozásának szükségét vonja maga után, már első izben is.*

Másként áll azonban a dolog akkor, midőn nem nyilt megrovás által, de közvetve, egy más határozat leplébe burkoltan fejezi ki nézetét a Ház a miniszterek ügyvitele fölött.

Ez a parlamentaris praxisban a leggyakoribb eset; concret alakjában vagy positiv (?) módon, a kormány javaslatainak elvetése vagy negative (?), az általa ellenzetteknek elfogadásában nyilvánulhat.

Itt lesz különösen actuálissá az a nagyfontosságu kérdés, vajjon mikor következik be az az időpont, melyben a cabinetnek vissza kell vonulnia; szükségképpen azonnal az első vereség után, vagy van-e további respiriumra politikai igénye?

E probléma a maga elvi általánosságában tisztázottnak mondható amaz örök emlékezetü parlamenti viták által, melyek Angliában 1841-ben, a Melbourne-kormány válsága idején, Sir Robert Peel és Lord John Russel részvételével lezajlottak.

Todd (I. 171.) e nagyérdekü debatte-ról következőképpen referál, Russel szavait idézve, ki, mint a kisebbségben levő kormány szellemileg legkiválóbb tagja, Peel hatalmas szónoklattal támogatott bizalmatlansági inditványára felelt.

„Az alkotmányos gyakorlat, ugymond ő Méltósága, egész a Pitt idejéig nem követelte, hogy a kormány maga álljon elő törvényjavaslatokkal és a mult század nagyobb része lefolyt a nélkül, hogy csak azt is megkivánták volna, hogy a miniszterium a parlament előtt bemutatott javaslatnak akár pártolásában, akár ellenzésében egyöntetüen és következetesen járjon el. Ellenben a mai időben már a parlament egyes tagjai igen sok nehézséggel találkozván az oly javaslatok keresztülvihetésére nézve, melyek régóta halasztgatott nagyobb

* Még sem feltétlenül; a Ház esetleg nyomós okokból ujabb megfontolás tárgyává teheti s valamely alkalmas formában elveheti előbbi határozatának élét.

változtatásokra vonatkoznak és a melyeket (a Reform-Bill törvénynyé tétele óta) különböző kérdésekben mulhatatlanul és gyorsan el kell intézni, e körülmény miatt ma már mindenki a kormánytól várja a közügyek előmozditására vonatkozó törvényjavaslatok előterjesztését, valamint azt is, hogy aztán mindent elkövessen, az ezeknek keresztülvihetésére nézve. Ez esetben én nem tartom czélszerünek azt kivánni, hogy a kormány mindenkor épp oly egyforma és általános támogatásban részesüljön a képviselőház részéről, mint a minőre akkor volt szükség, midőn a miniszterek csupán a közigazgatási teendőket végezték.

Egyfelől ujabb felelősségek hárultak ez idő óta a kormányra és a mint ma már megvárjuk tőle, hogy a fontosabbnak tartott javaslatokat maga vigye keresztül a parlamentben: ugy másfelől illő tekintettel kell lennie a viták eredményére, valamint a képviselőház tagjai s a választókerületek bővebb meggondolás után nyilvánitott elhatározására is, a melyek által egyes törvényjavaslatok megváltoztatnak, mások pedig visszavettetnek."

Az ügy lényege valóban a nagy államférfiu által hangsulyozott ponton, a miniszteri functió-kör óriási kibővülésében fekszik.

A törvényhozás által létesítendő számos reform előkészitése és a hivatalos retortákon, alsó-, felsőház, király, való áthajtása, a minisztériumnak természetes missiója, kötelessége; a gyakorlati élettel közvetlen contactusban lévén, e nagyarányu munkára már helyzeténél fogva is a leghivatottabb szerv.

Tekintetbe véve már most a törvényhozási elintézésre váró, első sorban általuk revideálandó javaslati tervezetek óriási halmazát és alig megbecsülhető fontosságát, egyszerüen emberfelettit kivánnánk a cabinettől, ha e javaslatoktól ugy alaki, mint anyagi tökélyt várnánk; mivel pedig „impossibilium nulla obligatio", ebből természetszerüen következik, hogy azoknak módositása, sőt esetleg elvetése is, tisztán tárgyilagos szempontból, még egyáltalán nem jelenti a parlament bizal-

mának megingását. Tévedhet a legkitünőbb államférfi is. ki a bizalmat a legteljesebb mértékben birja; az ellenkező systema mellett egyfelől föltétlen miniszteri absolutismus, másfelől egymást sürün követő kormányválságok következnének be s a mi fő, ez az obiectivitás teljes megtagadása, az üdvös parlamenti munka lehetetlenitése volna!

Nagy megszoritásra van itt azért szükség; csakis akkor lehet a minisztérium által inditványozott rendszabályok ellenzéséből a bizalom megfogyására, megszüntére következtetni, ha ez világosan, illetőleg következetesen erre irányuló czélzattal történik; alkotmányszerü hivatását a kormány ily körülmények között nem tölthetvén be, politikai delictumot, államcsinyszerü támadást követne el az ország közjoga ellen, ha helyét oly utódoknak át nem engedné, kik e feladatnak megfelelni inkább képesek.

Nem a leszavaztatások számszerü mennyisége, de a Ház nyilatkozataiból kivehető akarat, czélzat az, mely itt irányadó; valamely minisztérium correctül cselekedhetik, ha több izben szenvedett vereség után is szilárdul megtartja helyét, nem hagyván el azonnal azt a polczot, melyről a legfőbb nemzeti érdekeket van hivatva védelmezni, saját legjobb meggyőződése szerint; viszont lehetséges, hogy egyetlen kudarcz utáni maradása is már politikai merénylet számba megy!

Egy modern culturállam parlamenti miniszterének lenni a legidegrombolóbb foglalkozás a világon; de „közérdek", hogy e nagyfontosságu tiszt túlsürü változásoknak kitéve ne legyen; azért mindenképpen kivánatos, hogy a kormány tagjai a Házban lefolyó és egyéb, a szinfalak mögötti küzdelmek által, addig, mig a közbizalom élvezetében vannak, magukat el ne kedvetlenittessék és helyöket könnyen el ne hagyják!

Az a magas szinvonalu politikai munka, melyet a kormány folytat, nem kevésbé szükségli az állandóság, következetesség bizonyos mérvét, mint a rendes, közigazgatási müködés; csak a nehézségekkel való elszánt küzdelem s nem az azok elől való kitérés biztosithatja a győzelmet.

Nagyon sablonszerü — a külformákhoz tapadó interpretatiója a parlamentarismus rendszerének, mely a minisztériumnak bármily jellegü leveretése után annak távozását e systema logikus, mulhatlan következményének tartja; ez legföljebb czélzatos kidomboritása e rendszer tagadhatatlan fogyatékosságának, mely azonban nem is annyira annak alapeszméjéből, mint inkább a concrét pártviszonyok kedvezőtlenségéből folyik.

XVI.

Az a végső eszköz, melylyel a bizalmat vesztett kormány magát föntarthatja, az országgyülés feloszlatása.

Tényleges alkalmazásba vehetése azonban egyfelől közjogilag az államfő világos hozzájárulásától, másfelől politikailag attól függ, vajjon alaposan remélhető-e, hogy az uj Ház már a képződő félben levő helyesebb (igazibb) közvélemény kifejezésre juttatója lesz, mely a megingatott cabinet felfogásának is megfelel?

Mint minden, legnagyobbrészt subjectiv dolog, ez is igen tágkörü egyéni értékelést enged.

Ha e bizonyos tekintetben mindig kétélü fegyver alkalmazása sem vezet eredményre, ugy többé nincs rá mód, hogy a cabinet helyén maradhasson; vonakodása ily esetben alkotmánysértés jellegével birván, a távozásra esetleg a *jogi* felelősségre vonás utján volna kényszerithető.

Ez legrégibb neme a király tanácsosaiként szereplő, de őket nem csupán e minőségökben érő felelősségnek. Két ágra oszlik: lehet büntető- és magánjogi.

A parlamentarismus szempontjából bennünket e felelősségnek jelentékeny irodalommal dicsekvő neme az előbbieknél kevésbé érdekel, miből azonban korántsem következik, mint ujabban (például angol nyomokon Esmein) némely politikai irók állitják, hogy az napjainkban egyáltalán actualis nem volna!

Igaz, hogy kevésbé gyakorlati, mióta a felelősségnek fegyelmi és politikai oldala erősebben kifejlődött, mivel ezek

segélyével gyorsabban s a mi különösen hangsulyozandó, *előzetesen** lehet a cabinet irányitását, esetleges megujitását, elérni; fölöslegessé mindazonáltal sem a gyakorlatban, sem az elméletben nem vált soha s jelenben is a legtöbb alkotmány ** alaptételei közé van iktatva, mint a parlamentarismus épületének kiinduló pontja.

Ritka lévén aránylag a praecedensek száma, (pl. Danby és mások a régibb, Löwenskiöld és Polignac az ujabb időből), s többnyire fogyatékos az idevágó törvények szövegezése, e téren tételes közjogi szempontból is sok a controvers kérdés; de lege ferenda ezek száma pedig csak szaporodik. ***

A mit ez alkalommal különösen föltüntetni kell, csupán annyi, hogy a praxisban amaz elméleti elkülönités, mely a fegyelmi szempontokat a büntető jogiaktól elválasztja, szigoruan nem tartatott fenn; de nem is igen tartható; mutatkozik ez abban, hogy a vád alá helyezési eljárás nem szoritkozik Angliában sem tisztán a törvénysértésekre; „. . . . kisebb büntetések egyszerüen a közhatalom káros kezeléséért, tehát lényegileg fegyelmi vétségekért is kiróhatók“.****

A jogi felelősség és vád alá helyezési, bűnvádi eljárás között a kapcsolat szükségképpeni ugyan, de nem kizárólagos; ily irányu fejlődésnek egyengeti utját más államokban is, főként az a körülmény, hogy ama delictumok megállapitása, melyekért a kormány vád alá helyezhető, rendszerint igen

* A jogi felelősség ehez képest lényegében *repressiv* természetü, mig a politikai *praeventiv* irányu. A felelősség politikai és fegyelmi neme által nem absorbeáltatott.

** Kivételes helyzetet foglal el e vonatkozásban *Japán;* azon ritka politikai tüneménynyel találkozunk itt, hogy a gyakorlat kifejlesztette a *politikai* felelősséget a nélkül, hogy az alkotmány megadná a módot a kamaráknak arra, hogy a kormányt *jogilag is* feleletre vonhassák. Ez utóbbi jogositvány kizárólag a császár hatalomkörébe tartozik. Tapasztalati bizonyiték tehát ez arra nézve, hogy a parlamentarismus és politikai felelősség lényegileg a képviseleti rendszer praxisából ered.

*** Lásd Caracoussi „Könighthum und Ministerverantwortlichkeit in Griechenland“.

**** Concha: „Ujkori alkotmányok“. 451. l.

általános kategoriákban történik s ritkán taxativ; a birói szabad mérlegelés és kiterjesztő magyarázatnak annál nagyobb tere van, mennél kevésbé érzi magát fogalmilag határozott tényálladékhoz kötve. *

Ez pedig ismét egygyel több érv a jogi felelősséget érvényesitő forumnak a rendes birói szervezettől eltérő, a lehető legnagyobb politikai belátás és egyéni függetlenség ismérveivel rendelkező egyénekből való összeállitása mellett!

* Lásd Thomas Erskine May i. m.

c)

KRITIKAI RÉSZ.

I.

„Ce régime parlamentaire vers lequel allaiént les voeux de tous les peuples de l'Europe est aujourd'hui l'objet des attaques les plus vives. On le rend responsable de tous les maux".

Jules Arzens „L'Échec du gouvernement parlamentaire et la réforme de notre régime constitutionnel" * czimü jeles munkájában a franczia patrióta hazafias aggodalma szólal meg.

A föntebb idézett szavakban ama tagadhatlanul széles körben elterjedt, sőt tán egyre terjedő (?) nézetnek ad hű kifejezést, hogy a parlamentáris kormányforma, mint azt mottójában is vallja, már 1846-ban is (Thureau Dangin szerint) „machine usée" számba ment, melynek további föntartása Francziaország köztársasági alkotmányát, sőt állami létét is veszélylyel fenyegeti.

Kortársai közül igen jelentékeny csoport az, mely ugyanazon rendszernek bajai orvoslásával, többé-kevésbé radikálisan, foglalkozik, külömböző conclusiókra jutva.

Esmein, Boutmy, Laveleye, Croiserie, Leverdays, Guérin, Benoist, Wells, Minghetti, Gualtieri, Palma, Majorana, Mosca részletes vizsgálódás tárgyává tette a parlamentarismus

* Megjelent Párisban, 1898-ban.

ki nem elégitő (?) functionálásának kérdését ugy activ politikai, mint tudományos szempontból, hazájában.

Az utolsó emberöltő alatt nemcsak Franczia- és Olaszországban, hanem a pyraenei félszigeten és Közép-Európában is aránylag sok hang emelkedett e kormányrendszer ellen, melyből többnyire a kijózanodás, kiábrándulás, a táplált illusiók rohamos szétfoszlása érezhető ki.

Végigtekintve e legnagyobbrészt monographikus irodalmon, mindenekelőtt az tünik föl, hogy annak sötétebb lapjait inkább a hazafiui aggodalom, mint a szigoruan tárgyilagos tudományos kritika irja; aránylag tekintélyes számu oly munkát találunk benne, mely a rendszer további föntartása ellen agitáló röpirat, sőt pamphlet benyomását teszi; ez utóbbiak *leginkább*, a komoly, összefoglaló, nagyobbszabásu munkák *legkevésbé* csatlakoznak a támadó irányhoz.

Jóformán mind-e műveknek közös vonása, a nagy közvetlenséggel és szemléltető erővel megirt kritikai rész; a fogyatkozások a legszélesebb alapon, a legapróbb részletekre kiterjedőleg keményen ostoroztatnak; a vigasztalan politikai állapot, melybe állitólag e rendszer hibái az államok egész sorozatát juttatták, gyakran czélzatosan kidomborittatik; nem ritkák a cassandrai jóslatok sem a parlamenti kormányrendszer közelgő végéről stb.; evvel szemben a remediumok kérdése vagy egyáltalában nem, vagy csak felületesen dolgoztatik föl; tüzetes fölvilágositást aziránt, vajjon a lerombolandót mivel helyettesitsük, igen ritkán nyerünk; a mi kevés e tekintetben nyujtatik, az is szerfelett tarka képet alkot s mint a következőkből kiderül, többnyire nem volna megfelelő kárpótlás az okozott veszteségért!

Ahoz képest, hogy milyen széles e munkák támadási frontja, azok két főcsoportba oszthatók; *a)* olyanokra, melyek az egész képviseleti rendszert s olyanokra *b)* melyek csupán a parlamentarismust veszik birálat alá.

Az első kategoria e dolgozat keretében csak annyiban érdekel, a mennyiben a tárgyalt rendszer a repraesentativ intézményekkel válhatatlan kapcsolatban van s azok meg-

döntése által amannak is szükségképpen alapja vész el; közelebbről azonban más, ennél tágabb kérdést ölel fel, melyben az utóbbi ugy foglaltatik, mint rész az egészben.

A fő figyelmet a második csoport igényli, mely kizárólag a mai képviseleti rendszer eme specialis jelentkezési alakját, a minisztérium politikai felelősségével is járó cabinetkormányt veszi bonczkés alá.

E politikai irodalom keletkezési történetére némi fényt vet azon körülmény, hogy a XIX. század elején földrészünk culturnépeinek az absolutismus már türhetetlen, a köztársaság pedig a franczia forradalom egyes eseményei által discreditálva volt; az „Egyesült-Államok“ pedig ugyanakkor még sokkal fiatalabb és kezdetlegesebb alakulatot képeztek, hogy sem a higgadt közvélemény szemében ez államalkatot rehabilitálhatták volna!

Ily viszonyok közepette a nemzetek figyelme és törekvése csakis az angol közállapotokra, az ott már megerősödött parlamentarismusra irányulhatott, melynek irodalmi apotheosisát az előző század derekán nem kisebb elmétől, mint Montesquieu-től nyerték.

Ez lett vágyaik czélpontja, az az Igéret-Földje, melyre sivár helyzetükből menekülni óhajtottak.

Az eszme hatalmas erővel hóditott tért és megvalósulásának a legnagyobb várakozással néztek elébe; különösen hangsulyozandó az a vérmes reménység, melylyel ezt a rendszert mindenfelé, mint valódi megváltást, a forrongó állam és társadalom összes bajaira egyformán alkalmazható csodálatos gyógyitó írt — üdvözölték.

E rendkivüli optimismus magyarázza jórészt a csalódás nagyságát, mely a roppant lelkesedést rövid időn belül követte; meghonosittatott (?) az egekig magasztalt rendszer s ime, a csodaszer nem volt képes megteremteni a bizton elvárt közboldogságot; az állam és társadalom sok sebe gyógyult meg, de helyükbe, főképp az utóbbinál, számos uj is támadt!

Az eredeti hév, melylyel a parlamentarismust eleve fogadták, csakhamar az ellenkező szélsőségbe csapott

át; utóbb minden baj kutforrása és oka a parlamentarismus valamikor hőn óhajtott receptiója lett!

Feledve volt, hogy őshazájában, Angliában is, *több kellett egy évszázadnál, kifejlődéséhez;* feledve volt, hogy a continens népei általán mily kevéssé voltak előkészitve annak befogadására; nem méltányoltatott az a körülmény sem, hogy az acclimatisálódás processusa ahoz képest külömböző időtartamu, hogy az átvétel a helyes arányokban, a megfelelő módon történt-e s nem vétettek-e át oly elemek is, melyek az idegen politikai testben csak igen nehezen, vagy egyáltalán nem assimilálhatók!

A kezdet nehézségeinek is tulajdonitható nagyrészt az a csüggedés, mely a lelkeken, az első sikertelen kisérletek után erőt vett; meggondolandó lett volna pedig, hogy egy emberöltő nem oly nagy spatium egy nemzet életében, hogy az alatt ily gyökeres reform annak vérébe teljesen átmenjen.

Mindezeket le kell tehát számitanunk akkor, midőn a szóbanforgó kritikák komorabb lapjait olvassuk, melyek alaptonusát a honfibú pessimistikus ecsetje tette nagyrészt oly sötétekké!

Kétséget nem szenved, hogy mint minden emberi intézmény,* a parlamentarismus sem szükölködik fogyatkozások nélkül; de kérdem, hogy egyeztethető össze az állitólag általános elégületlenséggel az, hogy a legeslegujabban is állandóan nagyobb és nagyobb tért hódit, Európában és azon kivül egyaránt?

Az ujabban megalakult balkán államok,** az angol gyarmatok,*** több közép- és délamerikai köztársaság**** meghonositották a napjainkban oly számos keserü panaszszal elhalmozott rendszert; vajjon mindez az ellene fölszólalók véleménye mellett bizonyit-e?

Brunetière megállapitja a tudomány, a hivatkozott értekezések, a parlamentarismus csődjét; mindkét irány alkalmas

* Broglie herczeg exaltatiójában isteni eredetünek tekintette tökéletességénél fogva!

** Románia, Szerbia, Bulgária.

*** Canada, Ausztrália, Foktartomány.

**** Chile, Venezuela, Haïti, Szt.-Domingo.

arra, hogy a rendesnél nagyobb sensátiót keltsen; de valamint az elsőt sem lehet többre értékelni, mint egy szigoru diagnosist, kritikát, melynek nyomában komolyabb reformok járhatnak, az utóbbit sem veheti a tárgyilagos birálat amannál jelentősebbnek.

Az első csoportba osztott művek, melyek támadásainak czélpontja a „képviseleti"-nek* nevezett intézmény a maga egészében, már a XIX. század derekán, néhány éleseszü szerző irodalmilag kifejtett nézetein nyugszanak, kiknek idevágó véleményét ritka satirikus erővel, a legkiméletlenebb guny fegyverével összegezte E. Leverdays „Les Assemblées Parlantes, critique du gouvernement représentatif" czimü munkájában. Önvallomása szerint is, a német politikai menekült, demokrata Rittinghausennek — franczia elvtársa, V. Considérant „La Réforme" czimü folyóiratában kifejtett elveire támaszkodva — intéz szenvedélyes támadást e szerinte pusztulásra vezető kormányforma ellen.

Arra az eszmekörre, melyben Leverdays-nek egész kritikája mozog, érdekes fényt vet ama megjegyzése, melyet tulajdonképpen műve élére, kiinduló pont gyanánt, kellett volna állitania, hogy „les Nations ne sont pas des existences intellectuelles; *rien de plus, qu'un animal.*"

Ily „lélekemelő"-en (!) magas felfogásból szemlélve és taglalva a kérdést, nem csodálkozhatunk, ha ennek megfelelő eredményre is jut; a materialistikus Hobbes a maga „Pax et Securitas"-ában, az idealis velleitásu Spinoza a szellemi szabadságban** látva a legfőbb emberi értéket, e praemissákhoz képest az absolutismus, illetőleg a politikai szabadság intézményeihez jut, következtetései fonalán; a legszélsőbb demokratiát is felülmuló radicalismus, mely Leverdays közlött állitásában foglaltatik, a conclusióban sem tagadhatja meg magát; ily alapon fölépiteni nem, csak lerombolni lehet a

* Sajnos, nincs más alkalmas szavunk e félreértésre vezető kifejezésnél a kérdéses rendszer megjelölésére.

** Finis ergo rei publicae „re vera libertas est". („Tractatus theol. politicus.")

képviseleti rendszert, mely az államnak a személyiségig fejlett fogalmából igen, de az egyénéből sikerrel le nem vezethető.

Egyoldaluság volna azonban mereven elzárkózni mindazon érvek elől, melylyel ő és elvtársai * a repraesentativ intézményeket ostromolják; sőt meg kell adni neki, bármily nagy fogyatkozásokban szenvedjen is müve, hogy az igen sok méltán figyelmet érdemlő részletet tartalmaz.

Ha folytonosan szem előtt tartjuk is, hogy dolgozatában czélja érdekében fáradhatatlanul *agitál* s ehez képest nem csupán az értelemre, hanem az érzelemre is kiván hatni, sőt nem ritkán a szenvedélyek felköltésére is pályázik: mégsem tagadhatjuk meg, hogy sajnos, nem egyszer, valóban fájó s nem csupán képzelt sebre teszi a kezét.

Igen controversnek mondható még jelenben is az a sokat hánytorgatott kérdés, melyre irata kezdetén terjeszkedik ki, vajjon nincs-e az egész képviseleti rendszer s igy természetesen vele együtt annak legfejlettebb alakja, a parlamentarismus is, *válhatatlanul Anglia területéhez kapcsolva?* Oly növény-e az, mely bármi gondos ápolás mellett is, ettől külömböző, idegen talajban gyökeret verhet és prosperálhat? Nézete szerint nem; s e felfogásában a modern parlamentarismus valamennyi ellenzője osztozik; előkelő tábor, mely többi között egy „Bismarck"-ot s bizonyos szükebb vonatkozásban egy „Gneist"-ot is számlál tagjai sorában.

A természeti tényezők** jelentőségéről szóló tan, mely Herder korában emelkedett a politika terén leginkább érvényre, az alkotmányi élet alakulatainak is, a jelenleg elfogadottnál több spontaneitást tulajdonitott; de, azt hiszem, valamint az állat- és növényvilág egyes főfajai a geographiai behatások alatt a föld külömböző területrészein egymástól lényegben ugyan nem, azonban külső kritériumaikra nézve igen is eltérő

* Victor Considérant egyik legkiválóbb szóvivője volt a Fourier-féle socialistikus iskolának is; irataiból az elkeseredett osztályon kivüli (?) türelmetlensége is szól.

** Lásd különösen: Dr. Pisztóry Mór, „Államismerettan" czimü munkája 30—46. lapjait. (Pest, 1872.)

alfajokra oszlanak — ugy e világnézlet szerint is megengedhető annak feltételezése, hogy az orthodox angol képviseleti és parlamenti kormányrendszer, az őshazájához közelfekvő részeken módositott alakban bár, de érdemben teljesen kifejezésre juthasson.

Tény, hogy a külső természet tényezőire, az ethnographiai tulajdonságokra alapitva ez intézmény meghonositásának lehetőségét, az ellen nehezebb a harcz, mintha pusztán annak belső jósága, czélszerüsége, kivánatossága forogna kérdésben.

A földrajzi, ethnographiai mozzanatok sulyának készséges elismerése mellett sem fogadható•el e nézet a maga egész kiterjedésében; hogy e rendszernek legalább relativ alkalmazhatósága fönnáll oly államokban is, melyek fölött nem terül el a Thames „spleen"-t okozó köde,* bizonyitja Belgium példája a leghatározottabban, mit az ellentáborból is, annak némely kimagasló képviselője (Arzens), szivesen elösmer.

Bármily jogosult és szükséges eszerint a fentebbi momentumok tekintetbevétele, e külső tényezőt az acclimatisálódásnak nem föltétlen, hanem legfeljebb viszonylagos akadályául tekinthetjük.

Leverdays, minden ellenszenve mellett is, melyet a gyülölt rendszerrel szemben érez, elismeri annak históriai missióját és kész annak, mint átmeneti állapotnak, az igazi „Organisation Sociale," felé vezető lépcsőnek jogosultságát megengedni.

De lerombolásán, mint valamely anachronismus kiirtásán, ernyedetlen buzgalommal fáradozik. Ama kijelentését, hogy az minden tudományos alapot nélkülöz s hogy igazi képviselet merő fictio, teljes lehetetlenség, concrétebb adatokkal világitja meg.

A példa, melyet annak illusztrálására felhoz, hogy a képviselőtestület többsége számarányának nem szükségképpen felel meg ugyan olyan az ország polgárságában, tagadhatatlanul igaz, habár egyáltalán nem dicsekedhetik az ujság ingerével.

* „*Il eût fallu surtout pour la durée de l'application, pouvoir étendre sur l'Europa la brume, qui recouvre la Tamise*". (Leverdays i. m. 10 l.)

E théma bővebb tárgyalása, a külömböző választási eljárások ismertetésével kapcsolatban, nem tartozik a jelen munka körébe; bizonyitásra nem szorul, hogy a választó kerületek szerfeletti aránytalansága fogyatkozás számba megy s különösen visszatetszést szül mindenben az egyenlőség merev alkalmazását óhajtó korunkban; viszont azonban bizonyos, hogy egyfelől a nemzet nem *egyszerü számtani csoport, melynek a quantitásbelieken kivül egyéb lényeges vonásai nincsenek* — másfelől, hógy e baj orvoslása, ha csakugyan kirivó arányokat ölt, leküzdhetetlen nehézségekbe éppen nem ütközik.

Az állitólagos gyógyszerek közt, maga is felhozza a kötelező utasitást, a „mandat impératif" rendszerét, melynek sikerében azonban egyáltalán nem bizik; constatálja, hogy ez a képviselő mobilitását végképp megkötné s nem egyéb, mint captatio benevolentiae, közönséges szemfényvesztés a választott részéről, még mai enyhébb alakjában is!

Mindezeknél azonban sokkal komolyabb és tartalmasabb az a támadás, melyet a képviseleti rendszernek, ugy látszik, lényege, alapeszméje ellen intéz, midőn azt állitja, „hogy a *képviselő nem képviseli a nemzetet, mert hiszen nem választói, hanem saját meggyőződése szerint szavaz.*"

Itt oly pontot érint, mely alkalmas arra, hogy a probléma mélyébe be nem avatottat legalább is gondolkodóba ejtse!

A laikus előtt valóban ellenmondásként tünik fel, hogy a „képviselő" megbizóinak „mandátumához" *ne legyen kötve!* Nonsensnek fogja tekinteni, hogy a megbizó és megbizott közötti viszony mintegy alapjában megfordittassék; pedig ezt a látványt nyujtja az a kép, midőn a képviselő választói ellenére szavaz!

E confusio is megszünnék azonnal, mihelyt a dolog lényegével merőben ellenkező elnevezéseket mellőznők, mert mi sem természetesebb, minthogy a „képviselet" „mandátum" „megbizás"-féle kifejezések hallatára, gondolatvilágunkban csakis a megfelelő magánjogi kategóriák kelnek életre.

S éppen ez az, mi a fogalomzavart támasztja; a kitétel természete feledteti, hogy a politikában egészen más eszme-

körben mozgunk, mint a magánjog ősi birodalmában, melynek formáin jogi észjárásunk kicsiszolódott s melynek definitióit önkéntelenül is hajlandók vagyunk az államtudományok elütő jellegü atmosphaerájában is épp ugy alkalmazni, mint azok eredeti otthonában, a vagyon-, család-, örökjog mezején.

II.

Sajátságos talán, de nem kevésbé igaz, hogy a képviseletinek mondott rendszer lényegében nem képviseleti.*

Vagy — ha ugy tetszik — a magánjogi és politikai értelemben vett képviselet között gyökeres külömbség, sőt ellentét forog fenn.**

Alig tudván szabadulni attól, hogy ne a civiljogi kategóriák segélyével gondolkozzunk, nem lesz tán felesleges, a rendszernek ellenzői által megtámadott lényegét megvilágitani.

Az ethikai államfogalom alapján a nemzet személyes élete összes öntudatra ébredt tagjaiban több-kevesebb intensivitással egyaránt folyik, választók és választottakban egyformán, tehát egységes alakban; az a különválasztás s egymással ellentétbe helyezés tehát, melyet a megbizók és megbizottakra nézve találunk, ily értelemben nem jogosult.

Az egyén mellett a nemzetet is elfogadva az emberi eszme valósulásának nélkülözhetetlen tényezőjéül, annak egy-

* Ezt constatálja Kuncz is „Nemzetállam“-ában.

** Régi törvényeink rendelkezései értelmében nádor- és koronaőrválasztásnál „valláskülömbségre való tekintet *nélkül*“ kellett candidálni, mi azonban csak a katholikusok és protestánsokra vonatkozott; jelenben uj elismert és bevett felekezetek támadván, helyesen jegyzi meg Lechner, hogy a „Lex posterior generalis non derogat priori speciali“ elvéhez képest az eredeti rendelkezésnek éppen ellentéte alkalmazandó, t. i. a régi törvény ugy interpretálandó, mintha abban „valláskülömbségre való *tekintettel*“ állana!

Analogonja némileg ez a képviselet kérdésének, az ellentét tekintetében.

ségét bontanók, személyiségét tagadnók meg, ha azt egyszerüen a benne élő magánosok számszerü összegével aequivalensnek, azonosnak vennők!

Valamint az állam nem identificálható polgárainak, mint önálló, külön életet folytató lények, egyszerü summájával, ugy annak gondolata, akarata sem lehet egyszerüen a sokfelé ágazó egyéni külön akaratok puszta residuuma; e felfogás csak az állam személyiségének megdöntésével, annak materialis alkatelemeire, az egyedekre való felbontásával, szinvonalának leszállitásával párhuzamban tehető némileg érthetővé, de nem plausibilissé!

Valamint az egyéni ember subtratumában, ugy az államszemélyiség alzatában sem mutatható ki materialiter az a pont, hol annak akarata megérlelődik; ki tudná megjelölni a *közvélemény* forrását egy csapással?

Minthogy azonban azt szabályszerüen *vezetni*,* constatálni, szövegezni és külsőleg fölismerhetővé tenni, továbbá sanctióval is ellátni kell — világos, hogy az e czélra létrejött szervek, melyek legintegránsabb része a „képviselő"-ház — nem egyebek, mint *az állam tárgyiasulása*, melynek eszméjéből kifolyólag csakis egy czélja lehet: az igazi *közérdek*, a közösnél magasabbrendü *egyetemes* jó megvalósitása.

Mindez a dolog benső természetéből, az ethikai államfogalom, személyiségi elv elösmeréséből, a „törvényhozó"-nak nevezett szerv logikai genesisének folyamatából szükségképpen következik.

Az igazi államérdek van azonban veszélyeztetve akkor, midőn annak tagjait nem alkatrészi minőségükben, hanem egymástól független társadalmi alanyokként részeltetjük a közhatalomban; ilyképp az egyéni önérdek, a societás természetes életelve érvényesülésének a legközvetlenebb ut nyittatik s mennél sürübben szólal meg végeldöntő tényező-

* Természetesen, az elmondottak csak „cum grano salis" értendők; a „vezetés"-sel éppen azt akarom kidomboritani, hogy a képviseleti tevékenység nemcsak registrálásra redukálódik, mint XIV. Lajos hires parlamentjánál.

ként például minden törvényhozási kérdésben a „nép“ gyüjtő fogalmába szoritott egyéntömeg, annál inkább fognak mellőztetni az általános szempontok és érvényre jutni az egyes különérdekek.

A közhatalomnak feldarabolása a társasági állam temérdek alanya között s az állameszme félreismerése, bekövetkezik akkor, ha előzetes utasitások, vagy utólagos jóváhagyás fentartása által a választók egyénhalmazát teszszük urrá az állam fölött; következetes alkalmazásában vagy anarchiára, vagy osztályuralomra, vagy despotiára vezet. (Concha i. m.)

Ennek egyengetné utját, a közszellem folytonos rombolásával, ha jelen képviseleti rendszerünkben a képviselőt minden tárgyban a priori, választói nézeteihez kötnők, azt egyszerü szócsövé degradálnók.

Ezáltal a törvényhozó test választott tagjai elemi erővel a társadalmi rész és külön érdekek szolgálatába hajtatnának; elhalványulna az eszme, hogy ők *az egész nemzet* gondolkozása, akaratának legelőkelőbb organumai s igy ellenmondás volna, hogy annak egy *töredékétől* fogadjanak el utasitást; annál kevésbé, mert hiszen egy mai geographiai (localis) választókerület nem oly szervezett, különléttel biró alany, mely alakszerüleg (hivatalosan) nyilatkozhatnék.

Functiója a kijelölésben merül ki.

Nevezetes külömbség teendő egyébiránt a jogilag kötelező utasitás, az alkotmányilag szervezett referendum és azon állapot közt, melyben, mint Stuart Mill azt emliti, a választók *képviselői reversálisok* („platform, pledge“), *előzetes kikötések által — nem jogilag ugyan, de tényleg — a képviseletet utasitásos követek congressusává alakitják át.*

Munkája * XII. fejezetében a mult század eme hires gondolkozója a leggyakorlatibb alapon oldja meg a fentebb vitatott kérdést.

A törvényhozó testület megalakitásánál az egyik főczél — ugymond, az lévén, hogy e rendkivüli jelentőségü functióra

* „Betrachtungen über Repräsentativverfassung.“ Német forditása Dr. F. A. Willétől.

a lehető legmagasabb intelligentiáju egyének szemeltessenek ki, világos, hogy abban az esetben, ha a képviselő és választói átlaga között véleményeltérés forog fenn, nagyobb a valószinüség, hogy a szellemileg magasabban álló képviselő s nem a választók tömegének nézete lesz helyes, kik nem is rendelkezhetnek az államügyekben az informatio, kimüvelődés oly eszközeivel, mint a politikai élet centrumában mozgó választottjuk.

Ha azt a superioritást, melylyel az igazi képviselőnek birnia kell, ő véleményeltérés esetén nem érvényesitheti s választói felfogásához kötve van, ugy a közre nézve meddővé, értéktelenné válik az a magasabb értelmi minősültség, melynek alapján tulajdonképpen positióját elnyerte.

Nagyon helyesen domboritja ki Mill, mily felette becses dolog a választókra nézve, ha nagycaliberü egyént küldhetnek a parlamentbe; igaz ugyan, hogy jelenben a kellően fel nem fogott demokrata eszmék erős terjedése megnehezitette e gondolatmenetnek térfoglalását, a helyes kiinduló pontokra való rámutatás azonban csak annál szükségesebbé válik.

„Es kann nicht geleugnet verden, dass eine vollständige Demokratie einen starken Hang hat, die Gesinnung der Wähler in diese Form zu giessen." („Dass sie nämlich zu ihrem Erwählten nicht *heraufblicken*.") „Demokratie ist nicht günstig für den Geist der Ehrfurcht. *

Stuart Mill ezzel ráutal a baj forrására és terjeszkedésének főokaira; az individualismusra alapitott, fejszámpolitikát követő, rideg demokratiára, melynél minden az egyénből indul ki s mely mindent az egyénre vezet vissza, egyedül azt tartván önálló entitásnak.

Mill teljes demokratiája ugyanaz, mint Kuncz és Schvarz Gyula („Elemente der Politik") fejszámszerinti demokratiája („Demokratie nach der Kopfzahl"); ennek irányelve mindennemü gyámkodás megszüntetése a szükségképp nagykoru nemzetek fölött, vagyis, mi e gondolkozásmódban e fogalommal összeesik, a *választók* összege fölött.

* Stuart Mill i. m. 152. l.

Igaza van Bagehotnak, midőn az angol parlamentarismus sikerét jórészben arra vezeti vissza, hogy hazája népe a *„deferential nation*"-ek közé tartozik; képes az emberek közt létező értékkülömbségeket felfogni s a mi főbb, az igazi erkölcsszellemi fölény előtt meghajolni!

Az igazság felé vezető uton találkozik itt, egy pontba quasi összeolvadva, az aristokratia és demokratia eszméje, *az egyéni érdem szülte* külömbségnek egyforma elösmerésében, mi a *„culturdemokratia*"-nak éltető principiuma, jogfölosztásának mérve.*

Nem igazi, nem culturdemokratikus tendentiák azok, melyek a nép választottainak actió-szabadságát megkötni kivánják; az egyenlőségnek minden vonalon — az erkölcsszellemi világban való erőltetése is, megakadályozza azt, hogy egy nemzet valódi intelligentiája, a mennyiben a törvényhozásban helyet foglal, szabadon és azon magasabb szempontoknak megfelelőleg intézze a politikai vezetés nagy művét, melyre közérdekből, mint az államnak culturailag legfelsőbb szinvonalon álló, de mindennemü exclusivitástól ment rétege, természetszerüleg hivatva van!

Midőn a törvényhozó testületet nagyobb szabásu függetlenséggel, absolut és relativ mentelmi jogokkal, incompatibilitással bástyázzuk körül, annak nimbusát sulyosabb büntetőjogi sanctiókkal oltalmazzuk, ez eljárást mindenki egészen érthetőnek, természetesnek veszi; arra azonban, hogy a jogosulatlan nyomás az illető képviselőnek saját választókerületéből is származhatik s hogy ez ellen is, főleg a nyers demokratia eszméinek terjedése és államfölosztató tendentiáival szemben, védelemre szintén van szükség, az már sokak előtt aggályosnak, a képviseleti rendszerrel ellentétben állónak tünik fel!

* „Eine Organisation der Staatsgewalt, welche nicht die Gleichheit nach der Kopfzahl, sondern die gleiche Berechtigung auf Grundlage derselben Bildungstufe anstrebt"; . . . majd később *„Ausmaass der Rechte im Verhältniss des Bildungsgrades"*. (Schvarz Gyula, „Elemente der Politik" 91-ik lap.)

Pedig ez a veszély napról-napra actualisabb a választói jog-kiterjesztésével kapcsolatban; az a sok disparat elem, mely a localis választókerületekből összekerül, már amugy is. élete, gondolkozásmódja rendkivül eltérő voltánál fogva nehezen tud egyetértésre jutni; a megállapodást pedig még inkább akadályozza a türelmetlenség és szenvedély, mely a higgadt tárgyalásra, capacitálásra éppen az alsóbbrendü elemeket teszi képtelenekké.

A parlamenti tárgyalás fönnakadása és vele a képviseleti rendszer bukásának föltétlenül be kell következnie, mihelyt e sokfelé eloszló, külömböző csoportok mindenikének tagjait, melyeket az általános vagy ahoz közel járó választójog a parlamentbe juttat, küldőik nézeteinek hivatalos tolmácsaiul kell tekintenünk, oly értelemben, hogy azok szavazatai de iure csak ugy érvényesek, ha és a mennyiben a választótestület előleges vagy utólagos jóváhagyásával találkoznak!

Ily körülmények közt jogosultnak mutatkozik Sir Henry Sumner Maine * aggodalma, hogy a szenvedélyek uralma alatt álló többség egy ötletszerü határozattal forgathatná föl a legbecsesebb történelmi alkotmányokat, hol a módositásoknak alakszerübb, bonyodalmasabb módja előirva nincs, mint Angliában, vagy Magyarországon.

A nagy britt államférfiak világhirü alkotmányos érzéke felfogta a veszélyt, mely a közhatalomnak több-kevesebb közvetlenséggel a választók százezreire, mint szervezetlen tömegre való átruházásában rejlik; lelkiismeretes, becsületes, czélszerü és jó vezetést csak akkor lehet várni, ha annak organumai a nemzet elite-jéből vétetnek és *munkásságukért* nem Istennek és a világtörténelemnek, de kortársaiknak s a leginkább exponáltak (minisztérium) külömböző birói jellegü forumoknak is, minden irányban *felelősek.*

Tapasztalati tény, hogy a felelősség tágabb körre felosztva, ugyszólván geometriai haladvány arányában csökken és tünik el; mennél számosabb ügyben teszszük határozóvá

* „Die Volksthümliche Regierung". Übersetzt von Paul Friedmann. Berlin, 1887.

a „souverain nép“-nek gunyolt „atomisticus embersokaság“-ot (Kuncz), annál kevésbé lesz a nemzet haladása határozott irányu, biztos és egyöntetü; nem egy, hanem millió öntudat váltakozó befolyása fogja ismeretlen utakon ismeretlen révpartokra kalauzolni.

Mind e követelményeken felül azonban megemlitendő egy emezeknél nem kevésbé fontos, mely az államnak, mint erkölcsi alakulatnak, természetéből szorosan és feltétlen szükségképpiség gyanánt következik.

E kivánalom az, hogy a nemzeti gondolat és akarat, lehetőleg az állam összes elemeinek részvételével keletkezzék; mert csak ugy lehet szó közszabadságról, ha e folyamatban valamennyi arra képes államtag tényezőként szerepel; a nemzeti önkormányzat csak ugy nem lesz üres szó, ha a souverain akarat tartalma oly módon állapittatik meg, hogy annak általános iránya támaszt lel az állampolgárok lelkiismeretében, jogi meggyőződésében.

Ellentétet a parlament függetlensége s az utóbbi postulatum közt, melynél fogva a közhatalom activ alanyaként tekintendők az összes, politikai itéletre minimálisan érett állampolgárok, csak a rövidlátás fedezhet föl.

A közoktatás, közmüvelődés általánositása utján kell előkésziteni a közület tagjait annak belátására, hogy ők activ részt venni hivatvák ugyan a közügyekben, de nem mint a társadalom egoisticus elvü, egymástól független alanyai, tisztán emberi minőségüknél fogva, hanem mint ugyanazon államnak, nemzetnek, hazának egy osztatlan személyiségbe összeforrott alkatelemei, fiai.

A képviseleti intézményt, annak függetlenségét a választók nem tekinthetik jogfosztásként, ha arra a niveaura emelkedni tudtak, melyről *bizalommal* tekinthetnek a törvényhozó testület müködésére és nem *féltékenységgel*, mivel ugyanazon egységben, ugyanazon szellemi functió részeseinek érzik magukat! *

* Egy a parlamenten kivül álló kiváló elme több befolyást gyakorolhat kortársai irányára, nemzete szellemére, mint sok olyan, ki annak ülésein naponként vesz részt.

De vizsgáljuk meg az érem másik oldalát is; csakugyan nem aggályos-e a parlament függetlenségének, tagjai teljes kötetlenségének elve?

Nem történhetik-e meg, hogy ekképp a *szürke theoria* daczára, a Ház egy külön testként alakul meg az államban, mint status in statu isolálja magát jogi és erkölcsi (?) souverainitásának sánczai mögött és mint Kölcsey kifejezte „sokfejü zsarnokká válik milliók fölött“ a szent szabadság nevében?

Az autokratorok hatalmából kikerülve, nem jutottunk-e ily módon az országgyülési többségek kényuralma alá s nem áll-e itt is a régi mondás „Incidit in Scyllam, qui vult evitare Charybdim?“

A kifejtettekből ugyanis vajmi könnyen származhatnék az a gondolat, hogy fontolóra véve a képviselői függetlenség megbecsülhetetlen értékét, a kamara tagjai nem rövid időre, hanem élethossziglanra volnának választandók!?

Tekintettel azonban az emberi gyarlóságra, eddig mennie az alkotmányozónak nem lehet; a nem választási alapokon szervezett főrendiházban, az örökletes monarchiában és az államtestnek más állandó szerveiben, ez elvnek consequentiáit is levonta; a választott kamara mandátumának ily szerfeletti kiterjesztése veszélyeztetné a nemzet és főszerve* közti contactust, illusoriussá tenné annak a lelki egységnek fönnállását, mely a nemzet gondolatvilágát jellemzi.

A feloszlatás oly külső orvosszer, melynek czélja meggátolni azt, hogy a parlament kiváljék a nemzeti élet vérkeringéséből.

III.

Ez elmefuttatás eredményeként constatálható, hogy Leverdays-nek és elvtársainak a képviseleti rendszer ellen tett és első pillanatra frappánsnak mutatkozó kifogása, hogy

* A „szerv“ kifejezés sem megfelelő, mert parlamentjében a nemzet önmaga, közvetités nélkül nyilatkozik; csak jobb hiányában, a hosszadalmasságot kerülve használom.

abban a képviseltek képviseletlenül maradnak, helyét meg nem állja.

Az emberi jellem pessimistikus* felfogásából indulnak ki egyéb ellenvetései közül azok, melyekben a választottakat önérdekük kizárólagos érvényesitésével vádolja s azt állitja, hogy az intézmény természete az, mely az egoisticus indulatokat okvetlen fölébreszti; sőt annyira megy, hogy még a beválasztott proletárt is hithagyással gyanusitja meg, mert azt elnyert tisztje állitólag „bourgeois"-vá alakitja át! A minősités hiánya megteremti a *mediokratiát*, a hatalom kizsákmányolása, pénzügyi értékesitése utáni vágy az *argyrokratiát!*

A *dialektika* szerinte szószaporitásra, a közhatalmak mesterkélt ellensulyának bölcs (!) rendszere pedig arra vezet, hogy a pártok igenis haladnak, sőt túl is mennek a határokon, csak az állam, az ország maga az, mely örökös mozdulatlanságra van kárhoztatva!

Kis érdekek, kis eszközök, subiectivismus mindenfelé az obiectiv érdekek rovására, liliputi taktika, melynek minden alárendeltetik, valóságos *batrachomyomachiává* alakitják e modern arénát, mely a régi „Circus"-t van hivatva idegizgató látványosságként pótolni, hol a szenvedélyek üvöltése helyettesiti a fenevadakét!

Maró a gúny, melylyel Leverdays a parlament és az asszonyok között von párhuzamot, midőn jobb ügyhöz méltó szellemességgel, igy szól:

„Les collectivités sont femmes. Elles ont de „l'éternel féminin," sans le charme qui le fait attrayant, tout ce qu'il a dé précaire et d'infirme: son parlage vide, ses petite passsions, sa mobilité, ses caprices, ses nervosités, ses emportements hystériques, son incurable irrationalité, ses crises, ses défaillances, son impuissance à se gouverner, son besoin de subir une domination, son impatience à la supporter, enfin son essentielle faiblesse sous toutes les formes qui la traduisent." (198. l.)

* A parlamentarismus viszont optimistikus vonásokat tüntet föl, midőn az erkölcsi tényezőkre épitvén, a *bizalmat*, a *közjó* átérzését, az *altruismust* teszi rendszerének alapjává.

Meg kell adni, hogy a hasonlat érdekfeszitő!

Vetekedik vele a következő, mely a parlamentaris váltógazdaságra czéloz: „Le malade (az ország) avait la migraine; on ne le guérit pas, mais on lui donne la colique. Quand il n'a pas l'une, il a l'autre; cela le change!“ (156. l.)

E szemelvényekből látható, hogy e kérdéses részek nem a tudomány komoly fegyvereivel való érvelések,. hanem az agitator szenvedélytkeltő elkeseredett ironiája, mely nem győz meg, ha gondolkodóba ejt is, bár a „vis comica“ fölös mértékben van meg benne!

A fölhozott kifogások részletes czáfolata köteteket vehetne igénybe; eredményként az az egy azonban kétségkivül levonandó, hogy a képviseleti rendszer magában véve, tehát annak nem csak parlamentaris megjelenési módja, *leginkább az emberi jellem fényes oldalaira*, *a polgárok közérzületére*, *erkölcsiségére épit;* bizonyos ebből, hogy ha nem is teljes határozottsággal,* hanem hozzávetőleg a képviseleti rendszer functiójából következtetést lehet vonni *az illető nemzet erkölcsi életének szinvonalára is.*

IV.

A második csoportba sorozott parlamentomachikus művek — azok t. i., melyek nem a képviseleti rendszert a maga egészében, hanem főleg annak a jelen munkában tárgyalt speciesét ostromolják, legfőként egy pontot emelnek ki, mint az összes többi bajoknak közvetlen vagy közvetett kutforrását: *a pártok uralmát.*

A kormányok gyors váltakozása, mely jelenség az előbbi tünettel szorosan összefügg s mind ama hátrányok, melyek ismét ebből következnek, ugymint: állandó és nagyszabásu politika folytatásának hiánya, továbbá corruptio az egész vonalon, mind arra az egy végzetes hibára (?) vezethetők

* Azért nem, mivel az erkölcsi tényezőkön kivül, bár ezek a legfőbbek, mások, nevezetesen szorosan jogiak is — közrejátszanak.

vissza, hogy a mai parlamentarismus bevallottan pártalapokon épiti föl a maga rendszerét.

A legáltalánosabb érv, mely e kormányforma elleneinek táborából fölhangzik, hogy a rendszernek átültetése Angliából azon kivüli területekre, annak *előföltételei nélkül* történt és történik; holott természetes és kézzelfoghatólag világos, miként szilárd básis nélkül szilárd épületet sem lehet emelni; a continensen pedig nem lévén kifejlődve oly egységes szellemtől áthatott és erős pártfegyelem által is összetartott két nagy párt, mint a whig és tory, hiábavaló minden kisérletezés e rendszerrel, mert az ideig-óráig föntartott pártszövetségek és ezek szülöttjei, a coalitiós minisztériumok, e romlandó talajon egyre-másra kártyavárakként dülnek össze!

Meg kell vallani, hogy az utolsó emberöltő politikai története aránylag sok kevéssé vigasztaló példát nyujt e tárgyra vonatkozólag.

Nem tagadható, hogy a parlamentaris életnek, sajnos, sok és sulyos fogyatkozása van s hogy vannak nagyszámu hátrányok, melyektől e nagy illusiókkal fogadott rendszer sem ment.

A kormányformákkal is ugy vagyunk azonban nagyjából, mint az államalkatokkal; az absolut jót elérnünk nem lehet s igy meg kell elégednünk a relative legjobbal.

Ez az a czél, melynek kimutatását fő vonásokban, a kritikai részben különösen, magam elé tüztem.

Figyelemmel vizsgálva a felhozott ellenérveket, meg kell győződnünk arról, hogy mindazon bajoknak gyökere, melyeknek forrása gyanánt a parlamentaris rendszer jelöltetik meg, egészben vagy részben másutt rejlik; s bizonyosra vehető, hogy e kormányforma ellenei erős optikai csalódásban szenvednek, midőn a legujabban felszinre került kóros jelenségeket a parlamentarismusra vezetik vissza, melynek szabadságot és nyiltságot követelő iránya nem *okozta*, hanem csak *leleplezte* a már régen lappangó s annál veszedelmesebb bajok fészkeit, mint például, hogy többre ki ne terjeszkedjem: a communistikus és nationalistikus törekvéseket.

Megbocsátható némileg, midőn a nem jól informált közvéleményt is megtéveszti néhol az a körülmény, hogy az említett államboutó * törekvések látszólag mindenfelé e rendszer meghonositásával egyidejüleg mutatkoztak vagy kaptak nagyobb erőre.

Socialista és nemzetiségi, felekezeti képviselők azelőtt nem igen voltak láthatók ezen vagy ama zonaz országgyülésen; s mit hallunk most a parlamentek legtöbbjében? Nemzetiségi és társadalmi, sokszor méltán megütközést keltő hangon folytatott vitákat, mint „uj“ tüneményeket a politikai életben.

Közelfekvő dolog volt mind ennek okát a parlamentarismusban keresni, *mely megnyitotta azt a zsilipet, melyen át e sokszor szennyes áradat is lefolyhatik;* de Európa jog- és köztörténetének egyetlen ösmerője sem vonhatja kétségbe, hogy e kór csirái sokkal régibb keletüek a parlamentarismus behozatalánál, hogy az absolutismus melegágya volt az, melyben főképp a nemzetiségi aspirátiók nagyra növekedtek ** s hogy előnyösebb egy napfényre jött bajjal nyiltan leszámolni, mint egy lappangó és alattomos kórt továbbra is a nemzet testében őrlő féregként megtürni.

Azon gyakran éppen nem épületes látványok, melyeket a modern parlamenti viták, ha ily kérdések vannak napirenden, a szemlélőnek nyujtanak, némileg hasonlitanak egy orvosi műtéthez, mely a gyöngébb idegzetü egyénre visszataszitólag hat; ámde kérdem, vonhatja-e azért annak, mint malum necessariumnak, hasznát valaki kétségbe?

Azon óriási ügykörnél fogva, mely egy modern culturállam parlamentjének sajátja, az állami és társadalmi életben egyaránt föllelhető számtalan véleményeltérés, ellentét, itt természetes kifejezésre jut, a nyilt szinen is érvényesülésre tör; bár ennek fokozása semmiképpen sem kivánatos, az a választójog kereteinek állandó tágitásával, főként mai

* Nem a tudományos ethikai alapon nyugvó, hanem a radikálisabb eszközökkel operáló socialismust értem.

** „Divide et impera“.

társadalmi szerkezetünk tagoltsága mellett, bizonyos fokig mulhatatlan következményként jelentkezik.

A felhozott számos panasz daczára is, nem valószinü, hogy bármely jelenben parlamentaris állam fölvilágosodott közvéleménye visszakivánkozzék a multnak egy oly korszakába, mely más jelszavak jegyében mozgott.

Alig hihető, hogy pl. Francziaország a kifelé hosszu ideig oly dicsteljes „empire"-korszakot, a restauratio, a nagy forradalom korát, avagy a Lajosok absolut régime-jét ujból, átélni, visszaállitani óhajtaná. *

Ily alternativa elé állitva — a nemzet zöme, a mennyire a hangulatot személyes tapasztalásból is ösmerem, bizonyára a jelen intézményei mellett döntene.

Igaz, hogy evvel még sok a parlamentarismus mellett mondva nem volna; a relativ jóságnak és elégedettségnek azonban némi bizonyitéka mégis csak rejlenék benne.

Mielőtt a felpanaszolt fogyatkozások tárgyalásához fognánk, distingválnunk kell; a legfőbb baj, mely kormány- és életképes pártok hiányából áll, a parlamentomach-ok egy tetemes részének önbeismerése szerint is, nem általános, hanem csak részleges; hogy a continens sincs hijján az egészséges pártképződésnek, annak élő példája Belgium ** s lesz, ha a jelek nem csalnak, Magyarország.

A liberalis és conservativ eszméknek egy-egy nagy táborban való lassu tömörülését, az egyéni és nemzeti erők „rythmicus játékától" bizton elvárja Esmein is, egyike a jelen kor azon nem csüggedő franczia tudósainak, kik az első balsikerek által el nem bátortalanittattak. ***

* A nemzetek között kevesebb a „laudator temporis acti". Magyarország bizonyára szintén nem tartaná kivánatosnak az 1848—67-ig terjedő időszaknak avagy az azelőtti papiros függetlenségi kornak visszajövetelét!

** Legujabban a pártviszonyok (lásd Seignobos i. m.), tán csak mulólag, ott is ziláltabbak lettek.

*** A „Temps" a legelőkelőbb franczia organumok egyike, ugyanazon reményének ad kifejezést 1898 április 27. számában.

Localisálván ekként a föntebbi ellenvetést, annak jelentősége is erősen megcsökken; s még inkább veszt értékben, ha fontolóra vétetik, hogy az első sorban is demokratikus köztársaságokra s csak enyhébb formában vonatkozik monarchiákra, mint azt Laveleye és Arzens nem egy helyütt önmaga is kiemeli.

Bár ily módon mintegy körülhatárolva, a baj nem mutatkozik oly fenyegetőnek, mint első pillanatra, annak existentiája előtt szemet hunynunk még sem lehet.

Tapasztalati tény, hogy a temérdek apró csoportra forgácsolt parlamentek képtelenek állandóbb kormányt alkotni és föntartani; Angliát és Belgiumot kivéve valamennyi parlamentaris állam szenved többé-kevésbé e bajban.

A pártszellem, melyre a rendszer épitve van, magában véve és bölcsészetileg, „rossznak“ alig qualificálható; mint „az alsóház állásáról a parlamentarismusban“ szóló fejezetben részletesebben kifejtettem, az az emberi társas természet lényegéből szükségképp következik s a kitünő philosophus Paulsen csak empirikus tényt constatál, midőn annak hasznát, értékességét az emberi eszme valósulása érdekében, jelzi.

A pártélet egyszerüen létezése által nem — csak méretei, megjelenése módja révén válhatik veszedelmessé; a szemrehányás, hogy megöli a tárgyilagosságot az alanyi felfogás praedominálása által, csak igen csekély részben jogosult, mert a parlamentarismusnak, az ellenzék birálatának számbavétele utján, mindig compromissumos természete az „aurea mediocritas“-ban valamelyes obiectivismust állandóan érvényesit.

Az a spatium, mely akár a tárgyi, akár az alanyi felfogásnak a képviseleti és parlamentaris államban, rendelkezésére áll, helyes szempontból tekintve a dolgokat, szüknek nem mondható.

A politikai irók egy része följajdul, hogy a pártfegyelem békói mennyire sulyosodnak a tagok lelkiismeretére; ezt ugymond, elbirja az angol közmondásos hideg vér, de nem a déli franczia, vagy olasz temperamentum!

Nézetem szerint, nem annyira a vérmérséklet problémájára, — bár annak bizonyos mérvü befolyását szintén hajlandó

vagyok elismerni — mint inkább arra mélyebben fekvő okra vezetendő ez vissza, hogy az emlitett országok társadalma saturálva van primitiv demokratikus eszmékkel, melyek alapján minden egyén nem az államszemélyiségnek alkatrészeként az állameszmének alávetetten, hanem emberi méltóságából kifolyólag, mint souverain parány, óhajt a nemzeti akarat kimunkálásában részt venni; ily gondolkozásmód mellett egyéni nézeteinek egész összegét, azoknak minden esetleges és jelentéktelen vonásaival együtt, mindenáron érvényre juttatni iparkodik, mert hiszen csakis igy jut kifejezésre az ő individualitása! Minden de iure, vagy bárcsak de facto fönnálló institutio, mely ebben elő nem segiti, korlát számba jön; igy a pártélet fegyelme is, mely tőle közérdekből áldozatokat, t. i. saját egyéni véleményének, a pártfelfogáshoz való bizonyos módositását követeli; ez lemondás számba megy, kiváltképp erős individualitásu férfiaknál; e rideg, kezdetleges demokratia magánjogi észjárást honositana meg a közügyek ellátása terén is; azért kétszeresen fájdalmas az alkalmazkodás a párttagokra nézve, mivel az nemcsak erkölcsi áldozatként tünik fel, hanem a távoli háttérben bizonyos jogfosztó erőszakoskodás gyanánt is, mely ellentétben áll a primitiv demokratia által hirdetett egyéni „szentség"-gel! *

Nemcsak a román népek temperamentuma, hanem azoknak a XVII. század encyclopaedikus bölcsészete nyomán induló szelleme tehát az, a mi az altruistikus tényezők kifejlődését e téren is, megneheziti.

Ugyanazon párt tagjaira nézve is hibás, oly mereven élére állitani a dolgot, mint azt a nevezett irók egy része teszi, midőn a meggyőződése ellenére a párthatározat értelmében szavazót a közakarat meghamisitásával, önmagán elkövetett árulással vádolja!

Itt is, mint föntebb kiemeltem, mindent dominál az egyéni szempont; a kérdés ugy tétetik föl — mily erkölcsi,

* Az „emberjogok" (droit d'hommes), melyeket a franczia forradalom proclamált, mint a souverain hatalomnak is hatásköréből kivett érinthetlen egyéni jogok jelentkeznek.

politikai elbirálás alá esik az *az individuum* — és nem a közszempontjából? *

Nem kell pedig feledni, hogy ez utóbbira nézve előnyösebb lehet, ha valamely acut kérdésben mielőbb átlagos jóságu határozat hozatik, mintha a pártok önmagukban sem lévén képesek megállapodásra jutni, a kérdés megoldása tetemes halasztást szenved, habár végül talán perfectebb elintézésben is részesül az!

A legtöbb igazán vitás ügyben az érvek halmaza pro és contra bizonyos egyforma magasságu szinvonalat fog mutatni; midőn ezeknek gondos mérlegelése után valamelyik nézethez csatlakozunk, ezt többnyire annak tudatában teszszük, hogy a fönforgott kérdésben proponált megoldási módozatok ketteje közül az egyik, *valamivel* fölülmulja a másikat, benső érték dolgában; de korántsem foglalja magában e csatlakozás a másik modus vivendi-nek föltétlen elitélését, vagy annak alkalmatlanná való nyilvánitását!

Erkölcsi kötelességül ilyformán construálni azt, hogy a vitás ügyben a közszempontból jó megoldás az egyénileg „jobb"-nak tartott érdekében elmaradjon, nem szabad. A pártfegyelem bilincsei a szó szoros értelmében csak akkor volnának azok, ha a közérdekre feltétlenül sérelmesnek, veszedelmesnek tartott intézkedéshez való hozzájárulásról volna szó, *párt*, illetőleg ez esetben többnyire *önérdekből;* az ilyesmitől semmiféle politika sem fogja elvehetni a jellemtelenség bélyegét.

Nagy tévedés azért azt állitani, hogy a parlamentarismus az egyének lelkiismeretén való zsarnokságot sanctionálja a pártfegyelem ** által; ez utóbbinak meg van föntebb részletezett demarcationalis vonala, mely azonban oly positiv bizonyossággal, mint óhajtandó volna, sajnos, meg nem vonható!

* Lásd az alsóházról szóló fejezetben a pártügyről mondottakat.

** Minden tulzás végeredményben abban áll, hogy a cselekvő hütlenné válik eredeti alapeszméjéhez. A parlamentarismus a békés transactiók, a kölcsönös felvilágositások, érvekkel való meggyőzés kormányrendszere; a tulságba vitt pártfegyelem pedig akkor válik következet-

V.

Gyakran hangoztatott vádpont, hogy parlamentáris államokban első a párt és második a tárgyilagos érték szempontja; nem a benyujtott javaslat benső értéke, hanem a benyujtó személye, vagy az elfogadás, illetőleg elvetés lehető pártpolitikai következményei fognak mindenekelőtt mérlegeltetni, ekkép „organisált képmutatás"-nak adva helyet.*

Egyoldaluság volna tagadni, hogy a vád bizonyos igazat is tartalmaz; hiszen a parlamentaris *technika* általán elfogadott szabálya, hogy minden intézkedés tekintetében támogatását bizalmi kérdésnek is tekinti kisebb-nagyobb mérvben a Ház s a mit ma készségesen megszavaz B. kormánynak, azt tegnap még az A. cabinettől megtagadta.

Ebben csakugyan van némi visszásság; megvárakoztatni a nemzetet csak azért, mert a rendszabályt egy nem sympa-

lenné és hagyja el az originális alapot, midőn tekintettel arra, hogy a szavazás eredménye mathematikai pontossággal amugy is előre tudható, a lehetőleg alapos tárgyalást a szószaporitás megakadályozásának tetszetős ürügye alatt például, korlátozni, avagy lehetetlenné tenni törekszik.

Ott, a hol — mint a parlamentomach irók nagy része kiemeli, nem öntudatosan és függetlenül gondolkozó egyének, hanem a pártfegyelem szolgai jármába fogott emberi csapatok, *padsorok*, *oldalok* szavaznak gépiesen, nem meggyőződésből, hanem felsőbb intésre, közelfekvő a veszély, hogy kettős zsarnokság üt állandó tanyát: először a párté saját tagjai, másodszor a többségé a kisebbség fölött.

Ily állapotban cynikus igazság a parlamenti vita merőben felesleges volta; az eredmény, bármint alakuljon is a discussió, eleve is feltétlenül bizonyos lévén, ez „időrabló" és az országnak oly „költséges" passió szüksége is elesik.

Az elmondottak után nem szorul részletesebb megvilágitásra az sem, hogy ily phasisa a közügyeknek nem a parlamentarismus a maga eszményi tetőpontján, hanem oly stádium, mely a rendszerrel *elvi* ellentétben áll.

Korunk közéletének nyilvánossága és erős individualis nisusa igen valószinütlenné teszi az ily foku erkölcs-szellemi tyrannis lehetőségét.

* Mint Bucher az angol lapok nyomán több korabeli cabinetről állitja.

thikus kormány inditványozta — felsőbb szempontból meg nem engedhetőnek tünik föl.

A czél és eszköz felcserélése, midőn a dolog érdeme a taktikának alárendeltetik; s tényleg a parlamenti technika kérdéses szabályának alkalmazása igen gyakran esik jogosult kifogás alá.

Különösen visszásnak látszik pedig az eljárás, midőn taktikai szempontból, hogy ezáltal a kormányt lemondásra kényszeritse, az ujoncz contingens vagy az államköltségvetés tagadtatik meg, a maga egészében.

Vitán kivül állónak tekinthető már, hogy ez utóbbi fegyver veszedelmesen kétélü, melylyel a nem eléggé óvatos parlament esetleg a nemzetet sebzi meg, holott éppen ennek érdekében fekvőnek tartotta ez ultima ratióhoz nyulni.

Az érintett két mód, az ujonczok és költségvetés megtagadása, par excellence taktikai eszköz lévén egy távolabb fekvő czél, t. i. a cabinettől való szabadulás elérésére, e specialis eseteken a legeredményesebben tanulmányozható a parlamentarismus elleneinek fentebb érintett kifogása.

E tárgyban, nézetem szerint, a megoldás csak relativ lehet; kategorikus igennel vagy nemmel felelni *arra kérdésre*, vajjon a *szükséges haderő kiállitását*, *a szükséges pénzeszközök előteremtését* megakadályozhatja-e az országgyülés bármelyik Háza, különösebben pedig a választott kamara, a maga határozatával — bajos.

Nagyon lényeges, hogy e sokat vitatott kérdés, bár igen röviden, de lehetőleg minden oldalról megvilágittassék.

Mindenekelőtt igen sok függ a kérdés helyes formulázásától; a mennyiben ugyanis a Ház ilyen vetoját aequivalensnek tartjuk a nemzeti biztonság koczkáztatásával, az államhitel megrenditésével, szóval a legfőbb közérdekek veszélyeztetésével, minden józanul itélő egyénnek a nemleges felelet lesz plausibilis.

Ily alakban vetik föl a kérdést ugy a szélesbitett fejedelmi hatalom hivei, mint az ultra-demokraták, végül mindazok, kik bármi egyéb okból a parlament e kiváltságát (?) nem jó szemmel nézik.

E szövegezés ugyanis a legalkalmasabb arra, hogy az elfogulatlanul gondolkozót a maga tárgyilagos mázával akkor is megvesztegesse, midőn az a rendszernek egyébként őszinte hive.

A probléma azon fordul meg, vajjon a föntebb jelzett vészes következményeknek csakugyan kitétetik-e az állam, ha az ujonczjutalék vagy a költségvetés a kormánytól megtagadtatik s ha igen, politikailag kit terhel azért a felelősség?

Bizonyos mindenekelőtt, hogy legalább egyelőre, a hadsereg léte koczkán nem forog; valószinü továbbá az is, hogy az állami administratió organismusa sem mondja fel azonnal a szolgálatot még ha — mint a balkán államokban nem ritkaság — egyelőre talán reducált dotatióval is kénytelenek megelégedni a tisztviselők, mig a segélyforrások teljesen ki nem merültek.

Az államhitel nagyságának, szilárdságának minden bizonnyal főtényezője a pontos kamatfizetés; de kérdem azt, vajjon ha valamely előre nem látott esemény folytán véletlenül, például Anglia jutna oly helyzetbe, hogy április elsején nincs kész, megszavazott költségvetése, Nagy-Brittania hitelezői csakugyan kétségbeesnének-e?

Európa pénzügyi viszonyainak egyetlen ösmerője sem igen vitathatná ezt komolyan; biztos tudomásuk lévén az ország anyagi erejéről s arról, hogy sem a közvélemény, sem az illető parlamenti határozat éle, nemcsak hogy ellenök nem irányul, de sőt kifejezetten arra czéloz, hogy követelésüket a késedelmi kamatokkal együtt, hiánytalanul megkapják: analog helyzetbe jutnának az oly hitelezővel, a kinek szánt kielégitési összeg valamely postai incidens folytán késik.

E körülmények igaz, a budget nélküli régimenek csak első hónapjaiban állanak fönn; tekintettel azonban arra, hogy e válságnak, ha forradalommá, helyesebben polgárháboruvá el nem fajul, aránylag rövid idő alatt szintén véget kell érnie, a fölhozott érvek ereje, bármily csekélynek tünjék is fel kezdetben, határozottan nyer.

Állhat ez, szólhatna az ellenvetés, a mondott első idő-

szakra; de nem következik-e be későbben, az állam veszedelme annál bizonyosabban?

Erre a felelet csakis igenlő lehet.

Ha az abnormis helyzet rövid időn belül nem orvosoltatik, igen könnyen végzetes bomlás következhetik be.

A fő kérdés már most: miben állhat az orvoslás és kit terhel az odium ennek elmulasztásáért?

Adott esetben parlament és minisztérium áll egymással szemben; előbbi megtagadja az utóbbinak, a mit az követel.

Álláspontjának okai in concreto igen sokfélék lehetnek; általán azért tanusit ily elutasitó magatartást, mivel a cabinet egész működését, kormányzati tevékenységét, jogi, fegyelmi, politikai (?) szempontból hibáztatja.

Van-e erre „joga“, illetőleg, mivel az alkotmánynak nem betüjéről, hanem szelleméről van szó, *„politikai igénye“* ?

Azt hiszem, erre nézve senkinek, a ki a modern kor szabad intézményeit feláldozni nem akarja, kétsége nem lehet.

Az országgyülés, különösen annak népies kamarája hivatalból legfőbb őre az egész állam összkormányzatának; nemcsak joga, hanem kötelessége is utját állni oly cabinetnek, melynek működését az ország üdvével összeegyeztethetőnek nem tartja.

A mennyiben azonban a Ház eme törekvését, hogy a kormányt felujitsa, helyettesitse mással, jogosnak ismerjük el, továbbá feltételezzük, hogy ez eredmény létrehozására a rendelkezésére álló egyéb enyhébb fegyvereket előzőleg kimeritette, el kell ösmernünk szükségképpen azt is, hogy ez utolsó expedienshez nyulni is jogosult, annál is inkább, mert a bekövetkezendőkért való felelősség nem ő reá, hanem a kormány vállaira háramlik; azon egyszerü okból, hogy az alkotmány szelleméből, a parlamentarismus egész természetéből kifolyólag, az ő kötelessége lett volna a közügyek menetében felmerült akadályt leköszönés által rögtönösen elháritani, még ha meg is van győződve irányának helyesebb voltáról s a fejedelemnek is — támogatásáról!

Annak kimutatása, hogy e fegyver alkalmazása jogosult, magából a parlamentarismus lényegéből következik; utóbbit

elfogadva — logikusan az elől elzárkózni nem lehet. A parlamentnek *szabad* a kormányt menesztenie, azt fölfrissitenie; a cabinetnek ellenben *nem szabad* a nemzetet bármily okból sem válságba, polgárháboruba sodorni az által, hogy az arra rendelt tényező félre nem ösmerhető akarata ellenére továbbra is makacsul helyén marad! Ha mégis megteszi, e fatalis lépés felelősségének összes sulya reá nehezedik; világos egyuttal, hogy ott, hol ez ormótlan régi fegyver alkalmazásának szüksége fölmerül, még fejlett parlamentarismussal nem találkozunk, melynek korában az ügyek ily szélső stádiumba jutása alig képzelhető; itt a cabinet szelidebb, de félre nem érthető pressiónak, utmutatásnak is enged.

Bizonyos hasonlóság áll fönn e tekintetben a jogi felelősségnek s e fegyvernek alkalmazására vonatkozólag; a parlamentarismus előhaladásával mind a kettő igénybevétele természetszerüleg egyre csökken; miből az a kellőleg méltányolandó következtetés vonható, *hogy az igazi parlamentarismus mellett fogynak az állami élet veszélyei*, a mennyiben a nemzet ily esetlegeknek kitéve nincsen.

A politikai czélszerütlenségen, veszélyességen kivül egy más érvet is hangoztatnak e rendszabály jogosultságának ellenzői; azt t. i., hogy az egyszerüen azért nem lehet jogos, mert az államfő tisztviselő kinevezési és megtartási jogával áll ellentétben!

Ez érvnek fontosságot nem tulajdonithatunk; erre az alapra helyezkedve ugyanis, megdöntjük az egész parlamentarismust, melynek alapelve, hogy a kormányalakitás és buktatás joga érdemben a parlament alsóházát illeti s ehez a király vagy elnök, az előzők folyamán részletezett korlátok között, alkalmazkodni tartozik.*

* Hasonlóan értéktelen az a megkülömböztetés, mely kifogásként szinte felhozatik, hogy a Ház a budget megtagadása által quasi egyedül teszi magát urrá az állam fölött, a másik kamara és a fejedelmi szerv mellőzésével; ha ez alapot elfogadnók, ez odavezetne, hogy parlamentaris államban is kormánybuktatáshoz törvényre, illetőleg a király, főrendi- és képviselőház egyetértő határozatára volna szükség.

Bármily bizonyos legyen mindazonáltal, hogy ezen expediensekhez is nyulhat a Ház, a jog, politikai igény kétségtelensége daczára annak czélszerüsége igen is alaposan kifogásolható, a föntebb támadható veszélyek okából; kivánatos azért, hogy csak a legritkább esetekben, a legnagyobb megfontolással és csak mint „ultima ratio" alkalmaztassék.

Régibb czélszerüsége akkori veszélytelenségén nyugodott; a gravaminalis eljárás korában az állam magánjogi bevételeire (mezőgazdasági uradalmak, kincstári bányák stb.) volt főként alapitva annak háztartása; ezek szavazás tárgyát nem képezvén, az államgazdaság menete fönn nem akadhatott; a subsidiumok megtagadása pedig, ugyszintén a kért ujonczoké, legföljebb egy kétes szükségességü hadjárattól mentette meg az országot, a nélkül, hogy a már meglévő haderő existentiáját s evvel a külbiztonságot koczkáztatta volna.

Ritkán a nemzet, legföljebb a dynastikus aspirátiók szenvedtek rövidséget a királyi előterjesztések visszavetése, vagy halogatása által; jelenben, ha hosszabb ideig tartana a válság, ez az államszervezetet bomlaszthatná föl.

Mivel azonban parlamentaris államban a cabinet fő kötelessége mindazon törvények és rendszabályok keresztülvitele, az államfőnél és parlamentnél egyaránt, melyeket a nemzeti jólét követel — a mennyiben az ujoncz- és budgetjavaslatok, mint különlegesen bizalmi természetüek, neki meg nem szavaztatnak: alkotmányos kötelessége a tért olyanoknak engedni át, kik azokat saját felfogásuk szerinti módon és mértékben keresztülvinni képesek.

Az ő functiójában feküdvén az ok, mely e kritikus helyzetet létrehozta, az orvosság csakis ennek megszüntetésében állhat; más, csekélyebb jelentőségü javaslatok visszautasitása a Ház részéről szintén lehet ok a kormány működésének gyöngitésére, lankasztására; a közérdek csak jól vezetett, a parlament által hathatósan támogatott cabinet mellett nem szenved sérelmet; a parlamentáris rendszer e tekintetben igen nehezen tür el hiányt; egyáltalán képtelen pedig elviselni egy oly kormányt, mely a legelemibb szükség-

leteket, a fegyveres erőt és a budgetet, törvényes uton előteremteni nem birja.

Az ilyennek föltétlenül mennie kell, ha csak nem egy merő incidensről van szó. *

A költségvetést kétfelé osztani, szavazás alá eső és nem eső, vagyis megtagadható és meg nem tagadható részeket külömböztetve meg benne (angol rendszer) — nézetem szerint, ha nem is árt, de nem vezet czélhoz; éppen mert ez taktikai fegyver, az ilyen osztályozás annak erejét, ott, a hol szükség van reá, csak gyöngitheti; *fejlődő parlamentarismus mellett annak élét eltompitani nem tanácsos;* Belgium már nélkülözhetné. Angliában is, az idővel mintegy önmagát tette fölöslegessé.**

Az a vád mindezeknél fogva, hogy a parlamentárismus mindent — az obiectiv érdeket is — a taktikának rendeli alá, a minimumra devalválódik; különösen hangsulyozandó pedig, hogy e *szemrehányással sokkal jogosabban illethető az egyszerüen alkotmányos, mint a parlamentaris képviseleti rendszer, mert előbbinek akarata érvényesitésére e nehézkes fegyver ugyszólván egyedüli nyomatékos eszköze, melyhez azért enyhébb esetekben is, aránylag gyakran fordulni kénytelen.* ***

Nem szorul tehát ez alapon sem bizonyitásra a parlamentáris kormányformának tökéletesebb volta! ****

* Például valamely elenyésző kisebbségnek a közvéleményben támaszt alig lelő obstructiójáról.

** Mindebből természetesen nem következik, hogy a végtelenig nyuló budgetviták korlátozhatók nem volnának; ez ismét más kérdés. Bizonyos, hogy a folytonos indemnityvel való gazdálkodás egészségtelen és időrabló; főként hazánkban czélszerü volna az államháztartási év kezdetét a nyár elejére áthelyezni, mivelhogy igy inkább remélhető a kétszeres költségvetési vita elkerülése.

Jóval hosszabb időtartam, kevesebb időközi szünettel, házszabály, ügyrend módositás és a mérsékelt cloture-nek egy neme bizonyára üdvös hatást eredményezne.

*** L. a történelmi részt.

**** A hol ilyen nincs, sőt képviseleti rendszer sem vagy alig, csak tömeges ősgyülések, előleges utasitások,' vagy referendum, ez a kérdés jóformán elesik; elég azért, ha az a föntebbi keretben igazoltatott.

VI.

Sokkal komolyabb baj emennél *a pártéletnek rendkívüli arányuvá kifejlődése s az erkölcsi felelősségnek erős megoszlása.*

Az előző szakaszban tárgyaltakból világos, hogy a parlamentarismus mindenkor egy lényegesebb, erősebb pártnak uralmát foglalja magában; *ez az uralom pedig addig tart, mig az illető párt számszerü többségét az országban megőrizni képes;* ennélfogva uralmának első tekintetre alapja a numerikus erő; azért uralkodik, mert a többieknél erősebb, mert uralkodni *bir!*

Bármennyire is iparkodjunk ezen enyhiteni, az nem kevésbé marad magvában igaz; biz' az egy darab fejszám politika, még a legparlamentarisabb államban is!

Való, hogy nem tisztán és kizárólag az; erősen módosithatja, mint föntebb is emlitém, enyhitheti azt számos cultur demokratikus vonás, mint például a műveltségre, tudományos képzettségre fektetett szavazati rendszer, esetleg többes szavazatokkal a felsőbb iskolákat végzettek számára; * egy monarchikus államfő, egy születési alapon nyugvó második kamara, csak törvénytől függő birói, feladata magaslatán álló, hivatali pragmatikával ellátott közigazgatási szervezet: — mind oly momentumok, melyek a többséguralom merevségét csökkentik; a minoritások képviselete, a kisebbségi elv elfogadása, alacsony quorum-mal, a felsőbb socialis rétegek politikai vezetőképessége, a magasabb rendü tehetségek természetes sulya, stb. bár mind tekintetbe jövő és számitásba veendő jelenségek, azon még sem igen változtatnak, hogy a *gyakorlatban a többség* az, mely az uralomra igénynyel birónak tünik föl.

Mennél inkább demokratisálódunk, annál inkább válik plausibilissé, természetessé e felfogás; nem ritkán akadnak a képviseleti rendszer hivei közt is olyanok, kik minden bővebb

* Mint Belgiumban 1893 óta.

meggondolás nélkül helyezkednek e szorosan mechanikus alapra, mely pedig annak természetével nem igen áll összhangban.

Nehéz a megfejtés azért, mert ha a számszerü többségtől teljesen eltekintünk, nem tudunk e helyett más alkalmas, kézzelfogható kritériumát adni valamely párt kormányzása jogosultságának; a benső igazság mely részen van, a többségnél-e, vagy valamely kisebbségnél, teljes bizonyossággal többnyire csak emberöltők mulva puhatolható ki. *

A gyakorlati államélet tökéletlenségei, továbbá a rohamosan terjedő demokratikus, egyenlőségi ideák, nemkülömben a politikai érettség külső ismérveinek egészen kielégitő módon való megállapithatásának hiánya, mintegy elemi erővel kényszeritenek arra, hogy a számszerü túlsulyt, *általán*, habár jelentékeny megszoritásokkal, clausulákkal, kivételekkel, rendszerint valamely párt kormányzásának, uralmának sanctiójául, jogalapjául, külső ismérvképpen elfogadják.

A praxisban azután feledésbe megy az igazi eszmelánczolat, mely idáig vezetett s megelégesznek azon önmagában véve veszedelmes kriteriummal az uralom *jogosságára*, erkölcsi igazoltságára nézve, a mely a számszerü túlsulyban jut hivatalos kifejezésre.

Támogatja e politikai nézet kifejlődését a normalis ember lélektani alkata, mely a többség ellenkező véleményébe szivesebben nyugszik bele, mint valamely még oly kiváló kisebbségébe; pedig elméletileg nem szenved kétséget, hogy az állam igazi eszméje nem szükségképpen, sőt igen gyakran nem a többségben testesül meg.

Rövidlátás azért az államélet minden problémájának jogosságát, igazságát azon végső zsinormérték szerint mérni, vajjon az a választók, politikailag jogosultak számszerü többségének meggyőződése szerint megfelelő-e? **

* Emberi sors, hogy a teljes igazságot soha el nem érjük s életünk e czél eléréséért folytatott állandó, fáradságos küzdelemben merül ki. Az utána való törekvés becsesebb, mint annak birtoka! (Lessing.)

** Az európai államok közt legerősebben kifejlődve látjuk Schweizban.

A mai alsóházak súlyának aránytalan emelkedését Concha igen helyesen vezeti vissza azon körülményre, hogy arra nézve, vajjon valamely rendszabályt *a polgárság zöme* helyesel-e, mindenütt, a hol a nép egyenes szavazata behozva nincs, a direct választásból kikerült kamara sokkal praecisebb felvilágositást adhat, mint egy kétfokulag, vagy születési, kinevezési elven alakult főrendiház.

Hogy az a „fejszámpolitiká"-ra valló vonás még igazán parlamentáris államokban is mennyire keresztülhatol, bizonyitja Angliának és Belgiumnak legujabb politikai története; óriási arányu népgyülések, meetingek, a királyi paloták előtt rendezett fölvonulások *, a *résztvevők megszámlálásával* kapcsolatban, voltak azok az eszközök, melyekkel e massák irányának jogosságát, *a többségre, számbeli* túlsulyra alapitva, a korona előtt is documentálhatni vélték.

Tekintettel ez expediens kényelmes voltára *nehéz kérdések végleges, gyors és felelősség nélküli elintézését illetőleg*, a belga alkotmány-revisió idején maga a minisztérium javasolta a fejedelmi „referendumot"; a községeknél bizonyos kérdések megoldása, (pl. könyvtárak fölállitása, szeszesitalok elárusitása dolgában), ez elméletileg bizonyos fokig mindig aggályos módszert erősen terjedni látjuk oly parlamentáris államokban is, mint Francziaországban, Belgiumban és Angliában.

Az 1900-ik évi Commonwealth of Australia Constitution Act** (128. §.) homologátió helyett az alkotmány revisiója esetén kötelezőleg állapitja meg *a referendumot* a 6 állam („étáts originaires") mindegyikében külön-külön; tovább megy eszerint, mint a bevallottan demokrata Francziaország, vagy az Északamerikai Unió.

Ily viszonyok közepette csak természetes, hogy minden pártban erősen kifejlődik az az irány, mely uralmának, érvényesülésének igazoltságát nem tárgyilagos belső okokból,

* Laveleye i. m. II. k.

** La constitution australienne de 1900. Par. René Guyon, Paris 1902.

hanem külső alaki bizonyitékokból, mint a számszerü többség, deducálja.

Az erre való hivatkozás a föntebb részletezett hibás eszmemenet szerint, alkalmas mindent pótolni, minden fáradságos discussiónak, capacitálásnak elejét venni; a „nemzet" akarja, mert többsége (?) igy nyilatkozott; evvel szemben fölösleges — időpazarlás — minden további vitatkozás, hiszen: „Roma locuta est!"

E felfogás erős térfoglalása mellett kétszeresnek tünik fel a veszedelem, melyre a legtöbb politikai iró is méltán utal, hogy t. i. a pártvillongás, hiveknek toborzása a caucus-ek, whire-pullerek, boss-ok stb. segélyével minden képzeletet felülhaladó méreteket ölthet; mert hiszen, mig a többség megvan, az általa gyakorolt uralom is erkölcsileg (!) igazoltnak fogadtatik el. (!)

Sulyos érv és baj ez, melynek nyomatékát a parlamentaris rendszer hivei is, bár az annak fogalmából nem folyik, szintén elismerni kénytelenek, mint annak a közönséges gondolkozásmód szerinti rendes kisérőjét.

Ellenében alig lehet másra hivatkozni, mint arra, hogy a pártéletből származó eme veszély más kormányrendszerekben még fokozottabb mérvben áll fönn, mivel ott annak utját más korlátoló intézmények, még kevésbé állják.

Empirikus tény, hogy az ebből származó corruptió — a nyilvános élet erkölcsi szinvonalának alább szállása egy hajszálnyival sem nagyobb méretü parlamentaris országokban, mint egyebütt; az Északamerikai Unió képviselőháza „politician"-jainak jelenlegi reputatiója azt minden kétségen felül igazolja.

Nem igényel bővebb fejtegetést az sem, hogy elkeseredettebb, kiméletlenebb a választók körében lefolyó pártharcz ott, a hol annak eldöltétől a hivatalnokok ezreinek existentiája függ, ellensuly pedig, ugyszólván, nincs a győztes párttal szemben, melyet a dolog természete szerint „a zsákmány illet", mint az Északamerikai Unióban.

Gyakran hangsulyoztam, hogy a parlamentarismus a

mérséklet rendszere; oly szélsőségekbe tévedni, mint más „forma regiminis“ benső lényegénél fogva nem igen fog; ha megtörténik, az természete ellenére, annak daczára, nem abból folyólag, következik be.

VII.

A parlamentarismusnak *pártkormányi* természetéből folyik egy másik, már több izben emlitett sulyos inconvenientia is: az ország kormányának gyors váltakozása, a minisztériumok kérészéletüsége.

Az elméleti és gyakorlati térről meritett kifogások sorában, melyek e rendszer ellen felhozattak, ennél az egynél sürübben egy másik sem panaszoltatik föl; ez és a belőle kisebb-nagyobb közvetlenséggel folyó egyéb hátrányok részletes leirása tölti be nagyrészt a parlamentomach irodalom nagyszámu köteteinek lapjait.

„L'instabilité des ministéres“, ez a minduntalan visszatérő örökös panasz, mely főleg a latin népek sajtójának egy része által állandóan napirenden tartatik.

A kérdés lényege aránylag egyszerü, átlátszó.

A parlamenti kormány hatékonysága, sikere forditott viszonyban áll az országban és kamarában létező pártok sokasága, elforgácsolódása és változó politikájával; egészen bizonyos az a váltig ismételt tétel, hogy mennél kevesebb a Házban lévő pártok száma, mennél tömörebbek és egységesebbek a bennök uralkodó szellem és pártfegyelem által, annál inkább vannak meg a rendszernek a maga szilárd alapjai.

A cabinetek rövididejüsége, ha nem is csupán ebből, de nagyrészben valóban ebből következik; a franczia és olasz irók különösen kifogyhatatlanok egy kormányra került minisztérium állása ingatagságának ecsetelése tekintetében a Házban való megjelenése első perczétől kezdve.

Mesterkélt combinatiókból alakulván meg az ilyen,

többé-kevésbé mindig coalitiós szinezetü minisztérium, a személyi s nem elvi szempontoknak előtérbe vonásával, megjelenése pillanatától fogva a Házat mint természetes ellenségét kénytelen tekinteni, melynek első és főczélja nem a támogatás, mint ez rendeltetéséből kifolyólag volna, hanem a rombolás, megsemmisités, a cabinetnek mindenáron megbuktatása.

Erős, tömör többség hijján, a minisztérium kész prédája az aggressiv szellemü kamara folytonos, kiméletlen támadásainak; gyakran egyetlen fractio elszakadása elégséges a többségnek elvesztéséhez; ugy, hogy functiója egész ideje alatt főgondját nem a positiv gyümölcsöző munkára, hanem saját pártjának, helyesebben „pártjainak“, párttöredékeinek összetartására, állandó megnyerésére kell forditania.

Olyforma helyzetben van az ilyen kormány, mint az a hadvezér, ki sohasem készül el saját csapatainak rendbeszedése, fegyelmezése, kiképeztetésével; szükségtelen bizonyitani, hogy ily megbizhatatlan erővel indulni harczba, csak a minimumra reducált győzelmi chance-okkal lehet.

A minisztérium java erejét az őt támogató pártcsoportoknak „kielégitésére“* kénytelen pazarolni; a személyi hiuság állások, kitüntetések, — a részleges érdekek a közjó rovására történő elvi s mindenekelőtt gazdasági concessiók által elégitetnek ki.

A lekötelezésnek legkülömbözőbb módjai, a legtiszteletreméltóbb elvi engedményektől kezdve le a legocsmányabb megvesztegetésig — ily körülmények között találnak termő talajra és nőhetnek szertelenül nagyra.

A politikai szolgálatok adás-vevési ügyletté aljasulnak; a „do ut des, facio ut facias“ rideg magánjogi elve hatol keresztül a közjog világában is; a képviselőt választó kerülete nem a haza, hanem a falu, a város érdekeinek előmozditása körül fölmutatható sikereiért támogatja; a mérték, melylyel

* Chambre introuvable (1815.) Chambre satisfaite (1831.)

Részletek a görög parlamentarismusból: L. Caracoussi „Königthum und Ministerverantwortlichkeit, mit besonderer Berücksichtigung der staatsrechtlichen Verhältnisse im Königreich Griechenland“. Berlin, 1897.

érdemeit megitéli, azon áldozatok mennyisége, melyet a kormánytól, a local-patriotismus kielégitésére kicsikarni birt! S még jó, ha tovább nem fajul az önző gondolatmenet; nagy a kisértés, hogy az illető kamarai tag positiójának szilárdsága, nem is ezen, hanem egyes befolyásos választói magánérdekei körül kifejtett sikeres fáradozása arányában állapittassék meg.

Alacsony szinvonalu, minden izében materiális, egoistikus, államellenes gondolkozásmód az, mely ezen állapotokat természeteseknek tartja; a képviselőből ilyképp határozottan a választók magánhasznának előmozditására hivatott „a fővárosban székelő kereskedelmi magánügynök" válik, kit e kritikán aluli felfogás igy erkölcsileg devalválván, arra késztet, hogy magasztos köztisztsége által nyert pouvoir-ját gazdaságilag, a mandátum rövid időtartamához képest, mennél hathatósabban aknázza ki.

Még szerencsének mondható, ha azt egyszerüen „gradus ad Parnassum"-nak tekinti, valamely jól dotált, a korona vagy kormány kinevezésétől függő állás elnyerésére; sajnos, nagy számu szomoru példa van arra, hogy a közvagyon révén jogosulatlan egyéni hasznot iparkodik, elvtagadás árán is, a kormánytól kierőszakolni, a „közjó" („risum teneatis!") hivatott képviselője.

A törvényhozó testület tagjainak folytonos járás-kelése a miniszteri bureaukban, állandó közvetitésük választóik és azok hivatalos hatóságai között, röviden beavatkozásuk a concret közigazgatás részleteibe — minden körülmények, még a legegészségesebb pártviszonyok mellett is, igen nagy baj, sőt csapás számba megy.

Hogy a corruptiónak mérge ebben az irányban legfőképp zilált pártpolitikai viszonyok között, apró, leginkább személyi érdekek által összetartott csoportok zsarnokoskodása idején talál a legtermőbb talajra, azt különösen bizonyitani tán fölösleges. Ily korszakokban a képviseleti rendszer, mely a nemzet közjavának eszméjére van alapitva, elveszti természetes básisát s egy magánjogi társulat szinvonalára sülyed, mely a

résztvevők anyagi használnál ideálisabb, magasabb czélokat nem ismer.

E tagadhatatlanul sulyos bajnak symptomái mutatkoztak főként Itáliában, Franczia- és Görögországban; sokáig lappangó, később nyilt titokként állott fönn s már mélyen járt a mételу a közélet testében. midőn egyes hatalmas hangok, a teljesen napfényre hozott kór vészes következményeire a közfigyelmet fölhivták.

Minghetti, olasz exminiszter nagy sensátiót keltett műve „I partiti politici a la ingerenza loro nella giustizia e nell' amministrazione," jóformán e kérdéssel foglalkozik csupán; sajnos, el kell ismernünk, hogy az, mit ő enyhitő körülmény gyanánt, az olasz állapotok védelmére fölhoz, hogy t. i. ez más országokban is ugy van, nagyrészt igaz!

A mi közelebbi megjelölést igényel, csak az, vajjon e sajnálatos viszonyok mily részben vezethetők vissza éppen a specialis értelemben vett parlamentaris rendszerre?

Tekintettel az előzőkre, nem lesz nehéz kimutatni azt, hogy e veszedelmes baj aránylag csak kis részben eredeztethető közvetlenül a parlamentarismusból; kétségtelen legföljebb annyi, hogy a parlamenti kormányrendszer valósággal oly talaj, oly medium, melyen a közélet e rákfenéje eléggé gyorsan terjeszkedhetik tovább.

Constatálni kell mindazáltal azt is, hogy az nem csupán itt, hanem a szigoruan alkotmányos kormányzati rendszerben, továbbá mindenütt előfordulhat, a hol az ország végrehajtó hatalmi szervei a képviselőtestület befolyásának kitéve vannak. Azon függés mérvéhez képest, melyben a cabinet a Ház tagjaihoz, illetőleg bizonyos csoportokhoz, egyénekhez áll, lesz az utóbbiak részéről a szinfalak mögött gyakorolható illetéktelen behatás kisebb avagy nagyobb. Legjelentékenyebb lévén a Ház befolyása a kormány magatartására, sorsára a politikai és fegyelmi felelősség révén parlamentaris államokban, be kell vallanunk, hogy a szóban forgó baj elharapózásának méretei itt a legfenyegetőbbek.

Egyenes arányban áll pedig a veszély nagysága a párt-

viszonyok ziláltsága, züllésével; természetes ugyanis, hogy egy tömör, szellemében egységes, fegyelmezett nagy párt egyes tagjai nem gyakorolhatnak oly jelentékeny befolyást a miniszterekre, mint azon a többség föntartásához okvetlen szükséges kis töredékek, melyeket a kormány táborához sokszor csak a „kielégittetés“ vágya csatol.

Bizonyos eszerint, hogy a pártélet minősége az, a mely e bajnak kereteit is, annak legjelentősebb tényezőjeként — megadja.

Az amerikai irók (például Bryce), az Északamerikai Egyesült-Államokban divó kormányrendszernek egy előnyéül domboritják ki, hogy ott a törvényhozó test és az executiva tökéletesen el lévén egymástól különitve, a Congressus tagjai egyenként sem gyakorolhatják azt az illoyalis befolyást az administratióra, mint parlamentaris államokban.

E pontban, ha azt igy, az egész rendszerből kiszakitva hasonlitjuk össze, tényleg igazok is van; e fogyatkozás hiánya előny számba menne, ha azt az alább megemlitendő másnemü hátrányok bőven nem ellensulyoznák.

Forrását tekintve, korunk erősen individualistikus, materialis iránya, támogatva a nyers demokratia rendkivüli arányokban terjedő tanai által, az a factor, mely ez eredetileg inkább társadalmi betegségnek létet adott; a politikai szervezet minémüsége pedig, elősegithette annak e téren való propagálását.

Eredményként levonható ehez képest, hogy kutfejét illetőleg, e baj eredete nem ebben a kormányrendszerben keresendő s hogy az nem parlamentaris államokban is előfordul, ha módositott, leplezettebb alakban is; megjegyzendő azonfelül, hogy annak, ha nem is teljes, hanem eléggé hathatós orvoslása, törvényes rendelkezésekkel is, bizonyos fokig eredményesen képzelhető.*

* A magyar 1901. XXIV. t.-cz. megfelelő rendelkezései a (képviselői közbenjárást illetőleg) az államtudományilag legcorrectebb gondolkozásmód folyományai s nagy mértékben fognak bizonyára hozzájárulni ahoz, hogy e baj nálunk nagyobb méreteket ne ölthessen.

Gyökeres gyógyszer csak a pártviszonyok javulásában, az erkölcsi eszme erősbödésében rejlik.

A baj fölismerése már egy erős lépés a gyógyulás felé; óvakodnunk kell azt ilyenül el nem ismerni, avagy kicsinyleni; a ki ezt, mint Seignobos,* nem teszi, sőt helyesli, nem jó szolgálatot tesz hazájának.

VIII.

Valamennyi fractiónak huzamosabb időn keresztül minden irányban eleget tenni még az állam kimerithetetlennek látszó segélyforrásaival sem lehet; aránylag rövid időn belül bekövetkezhetik tehát a máról-holnapra élő kormány bukása, a ki nem elégitett csoport elszakadása nyomán.

Az eredmény, melyet működése felmutatni képes, rendszerint alig több a nullánál; egész idejét, minden erejét az önvédelmi harcz foglalta le, melyet rövid pályafutása alatt nemcsak nyilt ellenségeivel, hanem saját tábora külömböző töredékeivel szemben vivnia kellett.

Jogosultnak tünik föl ily körülmények között az ellenvetés, hogy a parlamentaris rendszer a maga örökös kormányválságaival quasi önmagát teszi tehetetlenné; kaleidoskopikus gyorsasággal — szédületes ütemben — váltakoznak a cabinetek; az államszervezet centruma folytonos lázban ég és productióra képtelen, mert az állása megtarthatásáért vivott keserves tusa teljesen absorbeálja.

* „La fréquence des interpellations et l'ingérence des deputés dans l'administration sont condamnées par tous les théoriciens du droit public comme des empiétements du Législatif sur l'Exécutif, contraires à la doctrine de la séparation des pouvoirs; elles n'en sont pas moins devenues les coutumes fondamentales de la vie politique en France. Elles sont des expédients pratiques qui permettent de conserver ensemble deux systèmes contradictoires d'institutions, un régime public democratique, un régime administratif hiérarchique, en forçant le corps des fonctionnaires à se soumettre aux élus du peuple". (L. Seignobos „Histoire politique de l'Europe contemporaine, évolution des partis et des formes politiques 1814–1896". Paris, 1899.)

Vajjon kivánatosnak mondható-e az olyan positio elnyerése, melyet végső erőfeszitéssel is alig lehet néhány hónapra megvédelmezni mindennemü támadások ellen? Foghat-e hozzá kedvvel, lelkesüléssel valamelyik miniszter hivatalos teendőihez, midőn sohasem bizonyos abban, hogy kartársa nem kellő gonddal megválasztott kifejezései nem támasztanak-e a kamarában már holnap, az egész kormányt elsöprő vihart?*

A parlamentaris rendszernek föntebb kifejtett lényegéből következőleg — a rendes állapot — hogy nem jut mindig és minden egyes departmentre specialista; kétszeresen kivánatos, sőt szükséges ehez képest, hogy az ország e vezető állását elfoglaló politikus kellően tájékozódhassék miniszteriuma ügyeinek labyrinthjében!

Bármennyire igaz is, hogy az ő müködésének sulypontja nem a bureau-ban, de a Házban fekszik, ez még nem ok arra, hogy előbbi kötelességeit elhanyagolja.

Teljesen acceptálva Bagehot megjegyzését, hogy „a miniszternek nem föladata hivatalában dolgozni (?) hanem csupán

* Miniszterjelöltekben aggasztó hiányt mindezideig egy culturállamban sem tapasztaltak; a tisztségnek ugy állami kitünősége, mint társadalmi fénye, a vele kapcsolatos hatalom miatt, oly vonzóerő, mely a pályázók táborát a jelentékeny nehézségek daczára sem engedi föltünően leapadni.

Más kérdés, *vajjon az igazán alkalmas egyénekben* nem áll-e be a sürü cabinetválságok következtében rohamos fogyatkozás?

Gyakran hangoztatott ellenvetés a parlamentarismus ellen, hogy a rendelkezésre alkalmas államférfiui erőket, tehetségeket, kellőleg kiaknázatlanul használja el, járatja le.

E vádpont egyike a kevésbé sulyosaknak; elég a tapasztalati adatokra hivatkozni, hogy meggyőződhessünk róla, miképp a kormány bukása a hatalom polczáról való végleges letünést egyáltalán nem foglalja magában; nemcsak más párt — hanem más személyi combinatiók is könnyen lehetővé teszik az exminiszterek ujból hatalomra jutását. Sőt bizonyos, hogy inkább fenyegeti az államférfiu tehetség megőrlésének, elhasználásának veszedelme azt, ki alkalmas pillanatban visszalépni nem tud, mint az olyat, ki a végleges lejáratástól ezáltal menekülhet. Az ellene fölszitott harag lassanként elnémul s könnyen jöhetnek idők, midőn a nemzetre nézve éppen az ő személyi tulajdonai válnak ismét értékesekké.

utána nézni — vajjon ott dolgoznak-e?" — ez még mindig nem teszi fölöslegessé a szakosztályában szerzendő jártasságot!

De vajjon hogyan és miképp szerezze azt meg, ha a megszerzésnek legelemibb föltétele, a physikai idő erre hiányzik?

A leggeniálisabb ember sem nélkülözheti a szorgalmas előkészülést oly pályán, melyen eddigelé nem járt; még a legtehetségesebb politikusnak is legalább néhány hónapra van szüksége ahoz, hogy kormányra kerülve, az ott napirenden levő ügyekkel legalább nagyjából megismerkedhessék!

Időközben, ha csak kormányával az administratió gépezetét megakasztani nem akarja, kénytelen felsőbb tanácsosainak, a minisztérium állandó főhivatalnokainak előterjesztései, javaslatai alapján eljárni — a legtöbb, általa bővebben nem tanulmányozható ügyben; biztosnak, föladata magaslatán állónak csak a tanulmányi idő eltelte után érezheti magát; csakis ezen időponttól kezdve foghat hozzá teljes öntudatossággal, számot vetve a lehetőséggel, saját terveinek, saját programmjának megvalósitásához, midőn a Házban tárczájának védelme, a minisztériumban a folyó ügyek intézése s a társadalmi kötelezettségek, minden idejét többé nem foglalják le.

Ez időpont az illető kaliberéhez, a tárcza milyenségéhez képest külömböző lesz ugyan, de átlagban aligha mondunk sokat, midőn egy félesztendőt legalább a „miniszteri teljes kiképzéshez“ szükségesnek tartunk.

Éppen ennyi pedig az az időtartam, mely Laboulaye számitásai szerint Francziaországban — a harmadik köztársaság korában — egy minisztériumra jut.*

Ehez hasonló statisztikát állitottak föl Itáliában.

Még gyorsabb változás található a balkán államokban.

Tekintetbe véve a korunkban egyre fokozódó *centralisatiót*, továbbá azt, hogy főleg *köztársaságokban*, mint Laveleye e tárgy mesteri ecsetelésénél kifejti, demokratikus szervezet mellett — az alkotmánynak amaz állandó — Bagehot terminológiája szerint „decorativ“ részei, mint a királyság,

* Curiosumképp, mivel csak *3 napig* állott fönn, emlithető a monarchikus restauratió utáni évekből az 1834-i kormány.

főrendüek — az államéletnek azt a biztos, zavartalan folytonosságát, mint monarchiákban — nem adhatják meg: világos, hogy a *cabinetek sürü váltakozása különösen respublicákban kettős csapás.*

Nagyobb szabásu, hosszu időre gondosan előkészitett és felosztott tervszerü reformok, ily körülmények között — egy téren sem valósithatók meg; czéltudatos — átgondolt — a viszonyokkal számoló politikát ily gyors egymásutánban váltakozó cabinetek mellett elvárni nem lehet.

Az államnak abból, hogy a vezető állásokban jóformán állandóan gyakorlatlan kezdők ülnek, mérhetetlen kára származhatik.

Különösen szembeötlő e visszásság a külügyi és hadügyi politikánál; az összes többi ágakénál veszedelmesebb a sürü kormányváltozás e kettőnél; a diplomatia és a hadsereg ügyei két oly nevezetes részét szolgáltatják a kormányzati teendőknek, mely kiváltképpen igényel, ha sikeres óhajt lenni, már financzialis okoknál fogva is, állandó nagyszabásu conceptió szerinti politikát; Európa legdemokratikusabb államában — Schweizban — a szövetség mindenkori elnöke vezette hosszabb ideig — fontosságánál fogva — a külügyi tárczát; tisztsége azonban csak *egy évig* tartván, az olymérvü nehézségeket idézett elő a praxisban, hogy az elnöki tisztség és külügyi tárcza között fennállott iunctimot csakhamar megszüntették.*

A modern államok fegyveres erejére nézve nem kevésbé állanak a mondottak; még oly országokban is, mint például Francziaország, a hadsereg könnyen elvesztheti hajlandóságát, türelmét arra, hogy az egyre-másra változó kormányoknak kisérleti obiectuma legyen.**

E türelemvesztés pedig esetleg mit jelenthetne, arra a XIX. század politikai története, az államcsinyek, pronunciamientók kora — adhat világos feleletet.

A hadsereg és parlament közötti, bizonyos fokban mindig létező ellentét, főleg napjainkban, midőn békeidőben is

* Dupriez: „Les ministres".

** Laveleye: i. m.

állandóan százezrek állnak fegyverben a szoros katonai függelem alatt — conflictusok csiráját hordja többé-kevésbé magában.

A kormány, illetőleg az államfő — erős kisértésbe jöhet a praerogativája körül alkalmatlankodó Házat *kézzelfogható* érvekkel kijózanitani souverainitási mámorából (! ?)

Bármint vélekedünk is a parlamentáris rendszernek ez örökös függő kérdéséről, a szóban forgó problema fontosságát, a cabinet gyors váltakozásának sulyos inconvenientiáit, megtagadnunk nem lehet.

Félesztendős átlag valamely cabinet életéhez föltétlenül kevés; egy emberöltő pedig — mai villamossággal haladó korunkban — határozottan soknak mondható.

A mily bizonyos hátrány a közügyre nézve a kormányok tulsürü fölcserélődése, oly kétségtelen baj azoknak rendkivüli stabilitása.

Az első: eredményes actióra való képtelenséget — a második: a kor szinvonalától való elmaradást jelent.

A modern szabad intézmények és képviseleti rendszer eszméjét helyesen fogták föl azok az angol irók, kik mint Bagehot is remek essay-ében — arra utalnak, hogy az ország kormánya szükségképpen megóvandó a bureaukratikus elcsontosodástól.

Tulhosszu ideig maradva a kormányon,* a felfrissülés, uj szellem hiánya oly bajjá válhatik, melynek jelentősége a tulrövid szolgálati időénél nem alábbvaló.

Mindkét szélsőségtől egyformán óvakodni kell; csak az a kérdés, vajjon ama sokféle javaslat, mely a minisztériumok nagyobb stabilitását kivánja létrehozni, czélját valósággal eléri-e s összhangba volna-e hozható a parlamentarismus szellemével ?

* Schenk 30, Noef 27, Velti 25, Knüsel 20, Droz 17 esztendeig volt a kormány tagja Schweizban. (Arzens i. m. 26. l.)

IX.

Megtartva a képviseleti rendszert — monarchiákban a szigoruan alkotmányos systemához való visszatérés — respublicákban az Egyesült-Államok, vagy Schweiz kormányformájának elfogadása által remélnek legtöbben az imént részletezett hátrányoktól, folytonos kormányválságoktól megmenekülhetni.

Bármelyikét tekintjük azonban e fő-kormányzati typusoknak, azonnal világossá válik mindazok előtt, kik az ottani közállapotokat ösmerik, hogy ezek a parlamentarismusétól gyökeresen külömböző principiumon alapulnak; elfogadásuk tehát aequivalens a rendszernek egészben való elvetésével.

Schvarz Gyula kitünő elemzése a német mintáju szigoruan alkotmányos (de nem parlamentáris) monarchiáról, világosan meggyőz arról, hogy annak a parlamentáris államban való ujólagos elfogadása csak egy már előhaladt stádiumban levő történelmi fejlődési folyamatnak elmetszése és föltétlenül erős rázkódtatásokkal járó ujrakezdése volna.

Terminológiája szerint nemcsak az, hanem a svéd dualistikus, továbbá a Sieyés-Napoleon-féle „régime personnel" is benső természetéből kifolyólag következetesen a parlamentarismus felé halad; „. . . dass sich alle diese monarchischen Staatstypen in ihrer praktischen Entwicklung, wenn auch nur allmählig und stufenweise, im Ganzen jedoch unaufhaltsam der Parlamentarischen Monarchie nähern und mit der Zeit eine Entwicklungsphase erreichen, welche mehr oder minder eine *parlamentarisirende Monarchie zum Ausdruck bringt*". (I. m. 112. l.)

Ugyanezt a világos velleitást, nisust, melyet a tapasztalat megerősit, constatálja Esmein is. Visszatérni ugyanide tehát az időközben nyert nemzetszabadság föláldozását jelentené; hogy az mily veszteséggel járna, eclatánsul kidomborithatja e két „forma regiminis"-nek per apices történő rövid szembeállitása.*

* Schvarz Gy.: „Elemente der Politik" 106 s. k. l.

A szigoruan alkotmányos egyeduralomban az állami összhatalom a fejedelem személyében nyugszik, ki a képviselőtestülettel, (kamarák) csakis a törvények hozatala, módositása és törlése, továbbá a költségvetés megállapitása tekintetében osztozik.

A parlamentaris monarchiában forditva áll a dolog: az államhatalom első birtokosául a parlament tekintetik s a fejedelem *egyedül*, csak a taxative fölsorolt praerogativákat gyakorolhatja.

Az általános politikai irány meghatározásának joga itt tisztán parlamenti, amott kizárólag fejedelmi attributum.

Egyszerüen alkotmányos monarchia ehez képest nem ösmer solidáris cabinetet szorosabb értelemben; mig a parlamentaris formának ez szükségképp főjellemvonása!

Amott a miniszterek személyének kiszemelése éppen ugy, mint az alsóbb hivatalnokoké, csakis a fejedelem hatáskörébe tartozik, ki e tárgyban teljesen souverain belátása szerint járhat el, választhatva őket a parlamenti tagok sorából, vagy azon kivül; emitt a kamarák (alsóház) azok, melyek érdemileg a premier személyét, kisebb-nagyobb határozottsággal kijelölik s az államfő a kormány kinevezésénél a parlamenti pártviszonyokhoz van kötve.*

Ott a királyi (császári) kormányt pusztán a fejedelem, itt főleg a parlament bizalma tartja fönn.

Ott van politikai és fegyelmi felelősség is a parlamenttel szemben, itt csupán magán- és büntetőjogi.

E sebtében eszközölt összehasonlitás is kétségtelenné teszi, hogy a politikai felelősség, melyre a sürü kormányválságoknak másodlagos odiuma** hárul, oly integráns és szükséges alkatrésze az egész rendszernek, hogy az e nélkül tulajdonképpen létezni is megszünnék; azt az egyet a többivel való összefüggéséből kiszakitani s a formát e kikapcsolt

* A mennyiben t. i. csak oly cabinetet bizhat meg, a melyet parlamenti többség támogat.

** Az elsődleges a kedvezőtlen pártviszonyokra nehezedik.

rész kivételével föntartani, alighanem sikertelen kisérlet volna.*

Nem elérhetetlen ez a czél, hanem csakis rendkivüli áldozatok árán közelithető meg; le kellene ez esetben mondanunk arról az évszázadokon át hőn óhajtott és el nem ért előnyről, melynél fogva a nemzet parlamentje által önsorsa intézésére döntő befolyást nyert!

Ily körülmények között, ha zilált pártalakulatok következtében a folytonos miniszterválságok mint sulyos inconvenientia nehezülnek is időlegesen az államra, nagyon is indokoltnak mutatkozik némi türelem: a visszatérés a régihez „medicina peior morbo“ volna!

Egy uj kormányrendszer a nemzetre jelentősebb, mint az egyénre szabott uj öltözet ruha; pedig Francziaország a XIX. század folyamán is arról álmodozott, hogy abstract eszmék szerint rendezett *symmetrikus, a könyörtelenségig logikus alkotmánylevelek népboldogitó hatása életbeléptetésök után eo ipso és azonnal beáll;* hogy e könnyenhivésért mily nagy árat fizetett az utolsó évszázadban, azt Clio vésője hitelesen jegyezte föl!

Anglia hosszu történelmi korszakokon keresztül küzdött fáradhatatlanul mai kormányrendszere eléréséért; indokolatlan és merész kivánság, hogy ez irányban oly kevéssé előkészült nemzetek, mint a francziák vagy olaszok, ugyanezt az eredményt egy emberöltő alatt is elérni óhajtják.

Tekintve a nép-charaktert, tekintve a történelmi előzményeket, tekintve a centralisatiót, a bureaukratikus szervezetet, a nyers demokratikus tanok erős elterjedését, a nevezett államok emberi számitás szerint a jelenlegieknél kedvezőbb eredményeket joggal nem várhattak; annál kevésbé,

* Mily módon érvényesitse a nemzet, a parlament, akaratát az általános politikai irány meghatározása körül, ha a politikai felelősség enyhe, de hatékonynyá fokozható fegyverétől megfosztatik? Más mód hiányában ujból kénytelen volna a régi ormótlan eszközhöz, a budget megtagadáshoz, gravaminális eljáráshoz fordulni. Hogy ez anachronismus, bizonyitást sem igényel.

mert a nemzetiségi eszme ujabb fölszinre vetődése, továbbá a tőke és munka társadalmi harcza az uj régime meghonosulásának, megerősödésének szintén nem jelentéktelen akadályai voltak.

X.

Azon remediumok közül, melyek a rendszer emlitett hátrányait, kiváltképpen a minisztériumok instabilitását orvosolni volnának hivatva, a nélkül, hogy ez bevallottan rendszercserével állana kapcsolatban, néhány főbb typusnak felemlitése hozzájárulhat az ügy érdemének megvilágitásához.

A. de la Croiserie „La réforme du régime parlamentaire“ czimü munkájában az államélet összes főbb vonalaira kiterjedőleg kutatja a foganatba veendő reformokat; a házszabályok, a közönséges és az alaptörvények módositása utján véli a rendszert megmenthetőnek, a nélkül azonban, hogy a kérdéses specialis baj megoldásával behatóbban foglalkoznék.

Hangsulyozza a decentralisatiót* a kamarák ügyrendjének revisióját, szigorubb intézkedéseket követel a távollevőkkel szemben; nem barátja a Ház integralis, egészben való megujitásának, a tagok magas dotatiójának.

Lafitte-al, Benoist-val egyetértőleg kivánja az elnökválasztás módjának megváltoztatását s a „Conseils Généraux“ utján történő kétfoku választást; kiterjeszkedik a közigazgatási, birói szervezet részleteire, s conclusiójában érinti a végokot is, miért nem functionál Francziaországban a parlamentarismus kielégitően? Azért — ugymond — mivel az *államforma* is, nem csak a kormányrendszer, örökösen kérdés tárgyává tétetik!

Világos mindebből, hogy Croiserie nem annyira a parlamentarismus revisióját, mint inkább általán az alkotmány reformját kivánja; munkája azért, bár sok becses rész-

* Id. m. 12. l.: „Lamennais a dit, qu'avec la centralisation on avait l'apoplexie au centre et la paralysie à l'extrémité“.

letet tartalmaz,* e tanulmányra nézve aránylag csekélyebb értékü.

Praecisebben és közelebbről szól hozzá éppen a fölvetett kérdéshez Charles Benoist „L'Organisation de la Democratie“ czimü füzetében.

Erősen a hatalmak elkülönitéséről szóló régi theoria hatása alatt áll; több szabadságot vindicál az elnöknek, hogy minisztereit a parlamenten kivül is választhassa; a cabinetnek viszonyát pedig a Házhoz ekképp véli rendezendőnek: „L'arrangement le plus sage de ces rapports serait sans doute *d'en charger, à l'exclusion de tous autres, un ministre spécial*, sorte de ministre d'État, qui pourrait être le Président du Conseil, ministre sans portefeuille . . . Lui seul serait chargé de répondre aux interpellations; et, pendant qu'il le ferait, les ministres, même celui sur l'administration duquel on aurait cru devoir interpeller, travailleraient de leur métier, *administreraient*. Lui seul serait à toute heure responsable devant le Parlament; reportée visiblement sur lui, cette responsabilité serait effective; *il y aurait moins d'instabilité ministérielle, parce qu'il y aurait moins de concurrence ministérielle;* et la France y retrouverait, d'une part, une administration; d'autre part, un gouvernement et une politique.“ (Ch. Benoist „L'Organisation de la Democratie“ 43. l.)

Benoist ezen terve első pillanatra megvesztegetőnek látszik; a felelősséget egy személyben concentrálva, a minisztertanács tárcza nélküli elnökében, az e quasi (?) kanczellárban annál hatályosabbá tehető; meg volna egyfelől a politikai felelősség,** tehát a parlamentaris kormány s meg volna másfelől az állandóság a ressort miniszterek működésében.

* A franczia pontatlanság némi nyomait is hordja magán; például a III. rész 2. fejezetében a parlamenti tagok javadalmazásáról szólva — hazánkra nézve téves adatokat hoz föl.

** Az irók (különösen a francziák) nagyrésze a felelősségről általán beszélve, ez alatt csak a politikait és fegyelmit értik; ilyformán mondják a köztársaság elnökéről is, ki csak jogilag s igy is igen korlátoltan felelős, hogy az „*felelőtlen*“.

Ez utóbbit, t. i. a nagyobb stabilitást, abból következteti, hogy csekélyebb volna a miniszteri concurrentia; bővebben ki nem fejtvén e tételt, valószinü, hogy az államminiszteri (elnökminiszteri) * állást nagyon is exponált voltánál, a szakminiszteri positiót pedig merőben functionär természeténél fogva gondolja az ambitiosus politikusokra nézve kevéssé csábitónak.

Utóbbi vonatkozásban valószinüleg közelebb jár az igazsághoz, mint az előbbiben, bár ez is inkább temperamentum dolga; az Unió minisztereinek példája a sorok közt constatálható gondolatmenetének második részét mindenesetre megerősiti.

Nézetem szerint mindazáltal e föltevés, melyen az egész okoskodás alapszik, hogy t. i. a kormányba való jutás kevésbé lesz vágyakozás tárgya, sokkal bizonytalanabb és illusoriusabb, semmint abból a várt eredményre joggal következtetni lehetne. Valószinü, hogy az igen csekély mértékben következnék be, annál is inkább, mert ily körülmények között a nagy nyilvánosság elől elvont szakminiszteri tárczára oly közepes tehetségeknek legiója is pályázni merne, kiket saját belátásuk attól jelenleg visszatart. Ettől pedig az administratió javulását várni csakugyan nem lehetne.

De ha fölteszszük is, hogy a szakminiszterek átlagos kalibere lényeges csökkenést nem mutatna, sőt ha attól is eltekintünk, hogy egy személy egyedül, ha még oly tehetséges államférfi és kitünő debatter is, a kizárólag reá concentrált támadások terhe alatt könnyebben összeroskad, mint ha a cabinet többi solidaris tagjaival vállvetve küzd: még akkor is, csupán a parlamentarismus egy igen lényeges és becses előnyének ugyszólván föláldozása utján jöhetne e systema létre!

Ez a lényeges és nagybecsü előny, az angol irók által annyira kiemelt, szükségesnek és hasznosnak egyhangulag elösmert *képviselete minden egyes tárczának a parlament szine előtt.*

* Mint Horváth Mihály használni szokta e kifejezést. („Függetlenségi harcz".)

Fontolóra véve egy modern culturállam ügyeinek roppant szövevényes hálózatát, közelfekvő dolog belátni azt, hogy ezen az auxesis nélkül mondva, óriás területen — különösen a mai fokozódó centralisatio mellett — ugy uralkodni, mint azt egy parlamenti minisztertől manapság elvárjuk, *egy embernek*, egyszerüen lélektani és physikai lehetetlenség; e föladatnak, ha azt *parlamenti*, politikai és fegyelmi *felelősséggel* és nem akként, mint a német birodalmi kanczellárnál tényleg fönnáll, — vagyis jóformán felelősség nélkül — contempláljuk, nincs ember, a ki sikerrel megfelelhessen.*

Eltávolitván, mint ezt Benoist teszi, a parlamentből a szakminisztert, külsőleg az ütköző pontok számát kevesbiti ugyan, de egyuttal feláldozza a kormányrendszernek egyik legsajátosabb és legértékesebb részét *a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti szorosabb contactust*, mely a közügyek harmonikus intézésének egyedül biztos módja, föltéve, hogy a parlamenti részvét a közhatalomban meg nem csorbittatik.

Az angol parlamentarismus fejlődéstörténelmének egyik vezérfonalaként kiemelkedő mozzanata, hogy *minden tárcza, mindenik Házban állandóan és lehetőleg közvetlenül, képviselve legyen* s a kormány rendszabályai éppen a pártok szempontjából is, a *szerzők* részéről védelmeztessenek meg. Ennek jótékony hatását a közállapotokra a tapasztaláti adatok nyomán empirikus bizonyosságunak állithatjuk.

Nem korlátozni, hanem kiterjeszteni óhajtják ehez képest az egyes ügyszakok védelmét, a közvetlenség fokozásával.

Francziaországban és Itáliában bizonyos ügykörben, az államfő speciális meghatalmazása alapján, egyes államtitkárok, bár a miniszterek aegis-e alatt, nagyobb önállósággal vannak hivatva eljárni: a praxis ezekre is kezdte alkalmazni, mint ügykörükben és annak védelmében aránylagos függetlenséggel

* Jellemző Chamberlain angol gyarmatügyi miniszter válasza egy hozzá intézett interpellátióra, melyben tiltakozik, hogy *apró-cseprő* (?) ügyek felől tőle felvilágositást kérjenek *oly területről, mely megfelel 40 királyság kiterjedésének!*

intézkedőkre, a parlamenti felelősség elveit,* közvetlen folyománya lévén ez utóbbi az előbbinek.

Nagyrészt állanak mindezek a Laveleye által inditványozott reformokra is; az állandó következetes politikát különösen nagy mértékben igénylő ágak, mint a hadügyi, közoktatásügyi, közmunkaügyi tárczák, szerinte ki volnának veendők a többségek és kormányok váltakozása alól és e fluctuátióktól mentes felügyelők ellátására bizandók, — mint az Észak-amerikai Egyesült-Államokban.

„Ces surintendants, nommés par la Chambre, en raison de leurs aptitudes spéciales, seraient revocables et responsables, mais soustraits aux soins et aux vicissitudes des luttes parlamentaires, ils pourraient appliquer leurs connaissances et leur activité au bien général avec autant de succès que l'ont fait les bons ministres sous le régime autocratique.“ (Le gouvernement dans la démocratie.“ E. Laveleye, Paris, 1896.)

A mily érdekes és vonzó Laveleye-nek leirása a rendszer fogyatkozásaira vonatkozólag, oly gyönge aránylag a bajt megszüntetni alkalmas positiv javaslat indokolása.

A jelzett közigazgatási ágak főigazgatóit (felügyelőit) nem politikai, kormányválságnak alávetett, bizalmi tisztviselőknek tervezi, hanem állandó hivatalnokoknak; nehezen egyeztethető össze evvel a föntebbi idézet azon kijelentése, mely őket mégis felelősekké (politikailag?!) teszi a parlament előtt, söt ugyanez által állásuktól meg is foszthatókká.**

Ekképp elenyésző (?) már a külömbség, mely a rendes és a contemplált állapot közt fönnmarad; csak annyi, hogy a parlamentnek *kifejezetten* kell az illetőket állásuktól megfosztania s burkolt bizalmatlanságot involváló határozatok nem elegendők.

* Felix Faure államtitkár korában a kamarának egy őt érintő rosszalló szavazata elől -- állásáról visszavonult. (Esmein id. m.)

** Benoist következetesebb, mikor a szakminisztereket el is távolítja a Házból; a solidaritas kérdésében nem nyilatkozik; ezt tehát oly értelemben, hogy az elnök leszavaztatván, az egész kormánynak mennie kell, valószinüleg föntartandónak véli.

Ha elismerjük is, hogy ily direct kitételre a javadalomból nehezebben s csak sulyosabb okokból határozná el magát a Ház, viszont az a körülmény, hogy nem közvetve, hanem egyenesen, tüstënti hatálylyal rendelkezhetik — e felügyelőket a parlamentnek csak annál inkább kiszolgáltatja!

Vérmes reménynek tartom azért e javaslattól radikális eredményt várni, sőt nagy a valószinüség, hogy e módszer mellett oly formán alakulnának a viszonyok, mint Venezuelában, hol a bizalmatlansági határozat ipso facto megfosztja a minisztereket állásuktól, az elnök minden közbejövetele nélkül.*

Igazán kielégitő megoldásnak egyik tervezet sem mondható; még az esetben sem, ha a minisztériumok nagyobb stabilitását okvetlenül biztositaná, erősen aggályos volna azért, mivel a parlamentarismus legfőbb előnyeinek föláldozása árán jutna csak az eredményhez!

XI.

A közölt megfejtések együttes jellemző vonása, hogy a rendszert a maga egészében megóvni óhajtják s az illető rendelkezések által csupán annak egy szembetünő fogyatkozásán kivánnak segiteni; ezzel szemben az alább emlitendő felfogások azt, mint lényegében e bajból gyógyithatlant, az egész vonalon megszüntetni és mással pótolni akarják.**

Monarchikus államokban az egyszerüen alkotmányos régime, republicanus országokban *a praesidentiális* illetőleg *conventi*,*** kormányforma, typus az az eszmény, melynek megvalósitása utján a föntebb részletezett fogyatkozásoktól szabadulhatni remélnek.

A szigoruan alkotmányos alak s annak itt közelebbről

* A. Soubies et E. Carette „Les républiques parlamentaires". Paris, 1902. Avant Propos. V.

** A képviseleti rendszernek legalább külsőségekben fentartásával.

*** Marcombes terminológiája szerint.

nem részletezhető válfajai hiveire nézve megjegyzendő, hogy azok többi között egy oly érvet is hoznak föl véleményük mellett, mely a loyalitás hurját megpenditve, alkalmas lehet arra, hogy maga mellett rokonszenvet keltsen.

Ez az argumentum, hogy *a parlamentarismus ellentétben áll a monarchikus principiummal.*

A laikus előtt valóban tetszetősnek tünik föl ez az érvelés; a felületes szemléletnél észlelhető külső symptomák *czélzatosan*, ugy csoportosithatók, hogy e nézetet támogatni látszanak.

A kérdés nyitja az, vajjon az emberi gondolkozás elfogadja, sanctionálja-e a *korlátlan*, vagy csak kezdetlegesen korlátolt fejedelmi hatalmat, vagy sem?

A hol erre igenlő a válasz, ott megáll jogosan ez az ellenvetés is; mert csakugyan igaz, hogy a parlamentarismus és a fejedelmi teljhatalom incompatibilis egymással.

A hol azonban a nép kilépett gyermekkorából s politikai életre megérett, ott a császári vagy királyi absolutismus, még a törvényhozásban való országgyülési részvéttel enyhitett alakjában is, helyt nem foghat; más szóval, nem a monarchia hanem *az autokratia az*, mi e felfogásban a monarchikus elv tulajdonképpeni tartalmát képezi.

Ez utóbbi -- a mai culturnépek körében általánosan elismert gondolkozásmód szerint* az államfői monarchikus hatalom az államéletnek ugy elméleti, mint gyakorlati exigentiái mértékében ismertetik el, vagyis oly körben talál, mint szükségképpi, czélszerü és jogos — elösmerésre, a melyben pótolhatatlan — vagy — mint különösen a végrehajtó hatalom terén — igen nehezen pótolható szolgálatokat végez; ebben az eszmekörben, mely a monarcha hatalmát respectálja ugyan, de azt az államhatalommal összevágónak nem tartja, a föntebbi ellentétekről szóló kifogás meg nem áll.

Az occasio legis. ha e kifejezést per analogiam alkal-

* Némely orosz irók — mint például a hires Pobjedonoseff — kivételével.

„Questions sociales, politiques et religieuses".

mazni szabad, igaz fényt derit e kérdésre; a parlamentarismus történelmileg az absolut fejedelmi hatalom ellen folytatott harczok idején keletkezett; oly időkből ered, midőn a közfelfogás még hajlandóbb volt annak mystikus, metaphysikus származásáról szóló tanokat honorálni; a fejlődés e menetével függ össze a tárgyalt ellenvetés, nemkülömben a parlamentarismusnak első sorban az uralkodó korlátlanságával szemben becses alkotmány biztositék gyanánt* tekintése. E missióját a korszellem által mérsékelt alakban,** bizonyos fokig ma is megtartotta; de valódi jelentősége nem lényegének e negativ, hanem positiv oldalában rejlik.

Ez utóbbinál fogva nyerhet az egész rendszer a maga essentialis vonásaival, alkalmazást monarchián kivül, *köztársaságokban is.*

Nem szenved kétséget, hogy eredeti hazája, anyaföldje, melyből a természetes evolutio törvényei értelmében kifejlődött, a monarchia volt; nem kevésbé bizonyos azonban jelenleg már az is, hogy annak megfelelő alkalmazása respublicákban is, sikeresen lehetséges.

Az alább felsorolandó példák erre nézve meggyőző bizonyitékot szolgáltatnak; legföljebb az lehet kérdéses, vajjon melyik államforma-typussal áll e kormányzati rendszer mintegy közelebbi, szellemi rokonságban, melyik annak természetesebb milieu-je?

Ugy a történelmi mult, mint azon körülmény, hogy a köztársaságok a primitiv, Rousseau-féle demokratiának*** még mindig melegágyai — arra utal, hogy a monarchikus alakot jelöljük meg olyanként, mely a parlamentnek rendszerint kedvezőbb fejlődési föltételeket biztosit.

E külömbség azonban a culturdemokratikus elv pro-

* Lásd Tisza Kálmán: „Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer". Pest, 1862.

** Nem lévén a fejedelmi autokratia veszedelme többé oly acut, mint régebben.

*** Mint aristokratikus szervezetü köztársaság, legföljebb San-Marino jöhetne tekintetbe.

gressiójával párhuzamban csökken; tökéletesen csak akkor enyészhetnék el, ha mindenütt keresztül hatolna a nemzetnek önálló realitással biró személyként való fölfogása, vagyis a társasági helyébe az ethikai államfogalom lépne (Kuncz: „Nemzetállam").

Mig a modern köztársaságok nisusa, „a lényeget az egyénbe helyező alapiránya" * fönnáll, *teljesen* acclimatisalódni ott sem a valódi képviseleti rendszer, sem annak legfejlettebb alakja, a parlamentarismus nem fog. **

XII.

Az idevágó legujabb politikai irodalom jelenleg két jeles tanulmánynyal gazdagodott.

Victor Marcombes „Deux Formes de Gouvernement, le gouvernement présidentiel, le gouvernement conventionnel." Paris, 1901; továbbá: Albert Soubies et Ernest Carette: „Les Républiques Parlamentaires." Paris, 1902 czimű munkáival.

E két mű együttesen annál értékesebb, mert mintegy kiegésziti egymást; az első a nem parlamentaris köztársaság két főfajának analysisével foglalkozik, mig a második éppen a parlamentaris respublicákról szól.

Tekintettel azokra a nehézségekre, a melyekkel Francziaországban a parlamenti kormányforma functionálása járt, *** a kamara néhány aggódó malcontens tagja inditványt nyujtott be más kormányrendszerek meghonositása tárgyában.

Naquet propositiója, melyet az 1894. év márczius 15-i ülésén benyujtott, az Északamerikai Egyesült-Államokban divó

* Concha: „Politika".

** Az elmélet és gyakorlat egyaránt tulzásnak minősiti Leverdaysnek szokatlanul erőteljes jellemzését, melynél fogva köztársaság és parlamentarismus gondolati képtelenség, contradictio in adiecto volna. („*Les deux mots hurlent de se trouver accouplés!*")

*** Napjainkban itt is javult a helyzet; a miniszteriumok élettartamának átlaga erősen emelkedni kezd.

„praesidentialis“ kormányforma átvételére, Goblet-é pedig, mely ugyanazt három nappal megelőzőleg adatott be, a Schweizban alkalmazott „conventi“-nek nevezhető kormányrendszer behozatalára czéloz.

Legfőbb jellemző vonása, mindent domináló elve az elsőnek: *az államhatalmak különválasztása;* a másodiknak pedig minden egyebet háttérbe szorító principiuma: a népsouverainitás, *az államhatalmak összesítése*, primitiv demokratikus értelemben. „Le premier laisse le gouvernement à l'organe exécutif; le second le donne tout entier au pouvoir législatif. La pratique en a fait naître un troisième dans lequel le gouvernement dépend de la collaboration des deux pouvoirs.“ * (Parlamentarismus.)

A mennyiben a rendszer működését nem csupán monarchicus államokban kutatom, hanem általán, azaz köztársaságokban is, befejezésül nem lesz érdektelen rövid összehasonlitást tenni az e téren fölmerülhető rivalisaló systemák között. **

Az első ilyen typus jelenleg az észak-amerikai Unió kormányformája s volt némileg az 1791-i és a III. évben készült franczia alkotmány.

A második élő typus Schweiz; s volt régebben, igen határozottan, az 1792-es, azonfölül bizonyos mérvben az 1848-as és 1871-es ugyancsak franczia alkotmány.***

Az amerikai rendszernek a schweizival összehasonlitott jellegzetes vonásai a következők:

Ott az államhatalmak elkülönitésének, itt a népsouverainitásnak elve uralkodik minden téren.

Ehez képest az Unióban a törvényhozástól tökéletesen elválasztottan, a végrehajtó hatalom kizárólag az elnök kezébe van letéve, ki azt teljes függetlenséggel gyakorolja, saját

* Marcombes: i. m. 18. l.

** Egyeduralomban komoly versenytársa a parlamentaris rendszernek legföljebb a föntebb érintett egyszerüen (szigoruan) constitutionalis forma lehet.

*** Marcombes: i. m. 16. l.

belátása szerint; emitt a törvényhozás a végrehajtó hatalmat is föltétlenül dominálja; a leglényegesebb kormányzati kérdéseket önmaga oldja meg, a többiekre nézve a kormány, teljes alárendeltségénél fogva, magát szorosan a kamarákhoz tartani köteles.*

A minisztériumot az Unióban a mindenkori elnök teljes függetlenséggel önmaga alakithatja** és bocsáthatja el; a szövetségi kormányt Schweizban a nemzetgyülés három évre választja.

Az általános politikai irányt ott érdemben egyedül az elnök, itt csupán a szövetségi (két házból álló) gyülés állapitja meg.

Az Unió miniszterei nem alkotnak solidáris cabinetet, sőt egységes minisztériumot sem; nem tanácskoznak együtt s mindenik az egyedhivatali szervezet elve alapján önállóan, de az elnök parancsaihoz képest látja el tárczája ügyeit, melyek kizárólag végrehajtásiak; törvény előkészités, javaslatok fogalmazása természetszerüleg nem foglaltatik benne.

A schweizi szövetségi kormány szintén nem képez solidaris cabinetet, hanem igenis, collegiális testületet, mely a dicasterialis rendszer elveihez képest tanácskozik és határozatait a szövetség elnökének vezetése mellett szótöbbséggel hozza minden ügyágban; a ressortok föl vannak ugyan osztva az egyes miniszterek között az ügykezelés könnyebbitése czéljából, a döntő hatósági hatalom azonban a hét tagból álló kormány, mint corporatio s nem az egyes miniszterek kezébe van letéve, valamennyi szakban.

Premier, miniszterelnök nincs sem itt, sem amott; a directivát, összefoglalást megadja Amerikában az államfő, Schweizban a nemzetgyülés; a szövetségi elnök, évenként választatván utóbbi által a kormány tagjai közül, érdemileg nem

* Meg van tehát az államhatalomnak összeolvadása a legteljesebb mértékben, mivelhogy a végrehajtó hatalomnak a törvényhozóval szemben önállósága nincs.

** A *kinevezésnél* mindazáltal a senatus hozzájárulásához van kötve. (Elvi anomalia!)

gyakorol több hatalmat, mint valamely bizottság tárgyalásainak vezetője, csupán némely tiszteletjogokat élvez.*

Az Unió miniszterei kizárvák a congressusból, hivatalos minőségben meg sem jelenhetnek annak ülésein; a schweizi kormány tagjai, bár mandátumot nem vállalhatnak, a tanácskozásokban részt vehetnek, sőt törvényalkotásra czélzó határozati javaslatokat is inditványozhatnak bármely tárgyban. Nem lévén köztük semmi solidaritás, a nyilt szinen támadhatják meg közvetlen kartársaik nézeteit is, a nélkül, hogy ez politikai jelentőségü következményeket vonna maga után.

Politikai és fegyelmi felelősséggel az Unió nyolcz minisztere csak az elnöknek, a schweizi kormány hét tagja pedig tulajdonképpen senkinek sem tartozik; ** jogilag azonban ugy ezek, mint amazok („impeachment") a kamara által felelősségre vonhatók.

Ezek sem az Unióban, sem Schweizban föl nem oszlathatók; vice-versa az elnök, hivatalos idejének lejárta előtt, kivéve a jogi felelősség esetét, el nem mozditható.***

* Dupriez, „Les ministres" II. köt.

„Das Nord-Amerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz". Zürich 1867. Von Prof. Rüttimann.

Louis Wuarin „Évolution de la democratie en Suisse". Revue des Deux Mondes, I-er Aout. 1891. Paris.

** Helyesen jegyzi meg Dupriez, hogy a politikai felelősség bizonyos nemét, illetőleg sanctióját, legföljebb a három éves cyclus letelte után, az uj választáskor való elejtésben lehet találni.

*** Toqueville óta oly mesterien az északamerikai közállapotokat politikai iró nem fejtette ki, mint J. Bryce „The American commonwealth" czimü monumentalis munkájában. (Third edition, New-York, 1901.)

Az első kötet IX. fejezetében a Bagehotéhoz hasonló ügyesség és finomsággal ecseteli a cabinet helyzetét.

„The President has the amplest range of choice for his ministers. He usually forms an entirely new cabinet when he enters office, even if he belongs to the same party as his predecessor. He may take, he sometimes does take, *men who not only have never sat in Congress,* but have not figured in politics at all, who may never have sat in a State legislature nor held the humblest office".

„. . . The respective positions of the President and his ministres are, as has been alreday explained, the reverse of those which exist in

A törvények Schweizban a szövetség feje szentesitésére nem szorulnak; az Unióban az elnöki veto csak akkor hatályos, ha a congressus mindkét házában külön-külön kétharmad többséget a javaslat nyerni nem birt.

A nem parlamentaris köztársaságok praesidentalis és conventi kormányformájának rövid skyzzelése alapot szolgáltathat annak megitélésére, hogy az e tanulmány tárgyát képező rendszer azokat mennyiben mulja fölül.

the constitutional monarchies of Europe. There the sovereign is irresponsible and the minister responsible for the acts wich he does in the sovereign's name. In America the President is responsible because the minister is *nothing more than his servant,* bound to obey him, and independent of Congress. The minister's acts are therefore legally the acts of the President".

„In America the Administration does not work as a whole. It is not a whole. It is a group of persons, each individually dependent on and answerable to the President, but *with no joint policy, no collective responsibility*".

A 93. oldalon az angol cabinet eltérő vonásait e 4 főpontba foglalja össze:

„The head of the executive (a király) is irresponsible. Responsibility attaches to the cabinet, i. e. to the body of ministers who advise him, so that if he errs, it is through their fault; they suffer and he escapes. The ministers cannot allege. as a defence for any act of their, the command of the Crown. If the Crown gives them an order of whlch they disapprove, they ought to resign.

The ministers sit in the legislature, practically forming in England, as has been observed by the most acute of English constitutional writers, a committee of the legislature, chosen by the majority for the time being.

The ministers are accountable to the legislature, and must resign office as soon as they lose its confidence.

The ministers are jointly as well as severally liable for their acts: i. e. the blame of an act done by any of them falls on the whole cabinet, unless one of them chooses to take it entirely on himself and retire from office. Their responsibility is collective.

None of these principles holds true in America".

E mesterkéletlen egyszerüség és világosság nem egy német irónak szolgálhatna például!

XIII.

Arzens, idézett művében a schweizi példát tartja követendőnek és a kormányok stabilitását azáltal véli elérhetőnek, hogy a miniszterelnök a kamarák által *egy évre* választassék, mivel, ugymond, hosszabb időtartam ellenkeznék a demokrata szellemmel.

Ez egy év alatt a kormány feje és vele együtt általa szabadon kijelölt szaktársai helyükön maradnának, csak jogi felelősséggel terhelten, éppen ugy, mint Schweizban.

Az eddig föltártak figyelembevételével, rövidesen ki lehet mutatni e reform várható sikertelenségét is.

Mellőzve annak constatálását, hogy egy esztendő még nem jelent stabilitást, továbbá azt, hogy ha valamely államban a különleges föld- és néprajzi viszonyokra, történelmi előkészültségre egyáltalán hivatkozni lehet, ugy az bizonyára Schweiz lesz, hol Tacitus kora óta az önkormányzat bizonyos sajátos alakja szakadatlan folytonosságban hatott — azonfelül mai kivételes nemzetközi helyzete, szövetségi szerkezete mindmegannyi oly érv, melyet a centralisátió bilincseibe vert Francziaország mellett fölhozni nem lehet: — mindezeket mellőzve — egyetlenegy érv halomra dönti Arzens és elvtársainak egész okoskodását: ez az egy argumentum a modern parlamentek történetéből absolut bizonyossággal leszürődő amaz igazság, hogy *vezetés nélkül maradt kamarák* az elfajulásra, féktelenségre, erőszakra, következetlenségre, minden hatalomnak leigázására, absorbeálására, leginkább hajlandók.

E vitán kivül álló tényt, melyet egyébként a higgadtabb politikai irók legnagyobb része is elfogad s melyet Anglia történelmének minden lapja világosan bizonyit, megerősiti magának Francziaországnak tapasztalata is az 1792-i convent borzalmairól és meggyőzően tanusitja az az eredmény, mely Bonapartéval a császárságra, Marcombes szerint: *egynek* tyrannisára vezetett.

Bizonyos fokig a politikában is áll a nagy számoknak Quetelet által fölfedezett törvénye; a mit Schweiz a maga

tökéletesen eredeti fejlődésében, cantonalis, decentralisált szervezetében, csekély számu, homogén, gazdaságilag, culturailag nivelláltabb lakosságával az Alpesek védszárnyai alatt megvalósitani birt, azt ugyanolyan formában Francziaországnak egészen más charakterü s a 40 milliót megközelitő népességétől elvárni, józanul nem lehet.

Csakis egy kiváló, bizalmat érdemlő gremium szoros vezetése mellett, a pártfegyelem korlátai között szoktatható a hevesebb temperamentumu franczia kamara ahoz, hogy a közügyek tárgyalásában arra a higgadt méltóságra, szenvtelenségre, obiectivitásra tegyen szert, mely az igazán nagy nemzetek parlamentarismusát jellemzi. Erre az utóbbi időben némi biztató előjelek mutatkoztak.

Az executiva teljes alávetése a törvényhozás alá, a kormányt valósággal a változó többségek játékszerévé degradálja; *hasztalan a politikai felelősség hiánya, ha áll az elv, hogy a Ház minden szeszélyének a cabinet szükségképp gondolkozás, ellenvetés nélkül föltétlenül engedelmeskedni tartozik.* E rendszer csakis a legkivételesebb körülmények között tehet jó szolgálatot; egy centralisált, nagy bureaukratiával biró államot csak nehéz válságba sodorhat!

A másik mintakép, mely után a franczia hazafiak egy nagy része kivánkozik, az emlitett praesidentialis rendszer.

A föntebb futólag közölt összehasonlitásból kitünik, hogy ez a conventinek tökéletes ellentéte; nagyobb az eltérés e kettő, mint bármelyik és a parlamentaris rendszer között.

Itt ismét a politikai felelősség hiánya s az annak tulajdonitott sürü kormányválságok elmaradása az a csábitó erő, mely a politikai gondolkozók egy részét e kormányforma felé hajtja.

Való igaz, itt cabinetbukások még a legválságosabb időben sincsenek, nem is lehetnek napirenden; egy óramü mechanismusának pontosságával tölti le az elnök, mint a végrehajtás egyedüli* tényezője a maga (4 évre szabott)

* A senatustól itt eltekintünk.

hivatalos idejét; e joggal *„astronomiai“*-nak (Marcombes) gunyolt rendszerben normalis állapotok, normalis emberek, normalis idők, normalis eszközök vannak provideálva csupán. Az államélet rázkódtatásaira hiányzik az az orvosszer, melyet a parlamentarismus oly könnyen nyujt, hogy t. i. csak a helyzet magaslatán álló, megfelelő kaliberü egyéneket tür meg a vezető állásokban.*

Az Unió választó közönsége, ha az elnök személyében tévedett, a hibát 4 éven belül helyreütni nem tudja; a congressus, ha az elnök képtelen minisztereket alkalmaz, fegyvertelen e bajjal szemben.

Az executiva és törvényhozás parallel, de idegenül halad egymás mellett, mindkettő teljesen elkülönzött szervezet, egyik sem hathat a másikra.

A végrehajtó hatalom a szerzett tapasztalatokat törvényhozási alkotásokra nem értékesitheti; a congressusnak saját határozatai keresztülvitelének biztositása, ellenőrzése módjában nem áll.

Az államháztartás tervszerü vitele ekképpen folytonos veszélynek van kitéve, a két államhatalom közt keletkezhető összeütközések elháritására mód sincs; az elnök, ha időközben más párt győzne is a congressuson, a legteljesebb személyes kormány alakjában — a nemzeti közvéleménynyel ellenkező politikát követhet hivatalos ideje lejártáig s az amerikai nép e lehetőséggel szemben tehetetlen.

A miniszteri functió viszonylagos jelentéktelensége, a kamarák hatáskör hiánya az általános politikai irány meghatározására, a választási eljárásoknak a középszerüséget favorisáló jellege, meggátolják igazán nagyszabásu ambitiosus egyéneknek a közélet terén való érvényesülését.**

E dolgozat kerete nem engedi meg ama specialis okok felsorolását, melyek *éppen az Unióban*, e nehézségeket némileg enyhitik.

* „The right man in the right place“.

** Wodroov Wilson szerint a tökéletes politikai jelentéktelenség az első kellék az Unió elnöki méltóságába jutáshoz.

Egész sulyukban mutatkoznak azonban e fogyatkozások a közép- és délamerikai hasonló elvek alapján rendezett, illetőleg kormányzott államokban, hol a törvényhozás és executiva közti viszály napirendén van s annak végső megoldása gyanánt nem a kormány békés restauratiója következik be, hanem az orgyilkosság és tőr veszi át a szerepet.* Nem lévén meg a parlamentarismus biztonsági szelepe, *a felhalmozódott gyúanyag az elnök személye ellen — elemi erővel tör ki.*

Argentiniában Pellegrini, Uruguayban Cuestas, Ecuadorban Garcia Moreno, Quatemalában Reyna Barrios esetei ** a sok közül, világosan tanusitják a hatalmak merev elválasztásának hátrányait és veszélyeit.

XIV.

Mindez — a mennyire emberileg lehető, csak a parlamentarismusnak relative az *összesek között jelenben legjobb* kormányformája által kerülhető ki; ez előnyök belátása okozza, hogy e rendszer a köztársaságokban is az utolsó emberöltők alatt fokozatosan terjedt.

Nincs világrész, melyben repraesentálvá nem volna; Európában a szabad intézményekkel biró államok közt egyedül Németország képez tekintélyes kivételt; *** a többiek mind lassubb vagy gyorsabb ütemben haladnak e rendszer felé, illetőleg máris annak medrében.

* Johnson (1865—69) elnök esete élénken illustrálja a veszedelmet, mely e részben a spanyol fajnál nyugodtabb vérmérsékletű Unió lakosait is fenyegeti.

Edgar Löning: „Die Repräsentativverfassung im XIX. Jahrhundert, Rektoratsrede, Halle 1899.

** Marcombes id. m. 330 l.

*** A német állapotok magyarázata részben Poroszország rendkivüli sikereiben, továbbá különösen azon körülményben keresendő, hogy a német birodalom minden izében „nemzeti“ állam, mi a néppel a nagyobb politikai szabadság hiányát *időlegesen* feledtetni képes. (Német „Gloire“.)

Ázsia Albion-ja, *Japán*, sajátszerü, rohamos fejlődésében ugyanezen nyomokon halad.*

Az 1889. február 11-ki alkotmány tételes rendelkezéseiből egyenes következtetés arra, hogy az alkotmányozó szándéka szintén e rendszer meghonositására irányult — nem vonható; (55. §.) Egy, kevéssel utóbb kiadott császári rendelet azonban már constatálja a cabinet solidáris felelősségét; a gyakorlat, az élet, itt is erősebb volt a törvénynél; aránylag rövid idő alatt belátták a japán államférfiak, hogy a hatalmas lendületet nyert politikai pártok nélkül, vagy azok ellenére hiábavaló a hivatkozás a charta holt betüjére, mely felelősségüket csupán a császárral szemben állapitja meg.

Ito marquis volt az első miniszterelnök, ki kormányát ily módon szervezte; teljesen győzött e felfogás 1898-ban az udvarnál is, midőn Okuma gróf nyert megbizást egy pártpolitikai alapon álló cabinet megalakitására.

Sajnos, hogy éppen ez a minisztérium, belső egyenetlenség miatt, hosszabb ideig fenn nem tarthatta magát;** a reá következő Yamagáta kormány már a parlamenten kivülről alakult.

E visszaesés daczára a japán viszonyok alapos ismerői kétségtelennek tartják, hogy a megkezdett uton fog a fejlődés tovább haladni, követve eddig oly erőteljesen mutatkozott parlamentaris nisusát.***

* „On ne peut pas cependant nier que le Japon ne tende vers l'établissement du gouvernement du cabinet".

„La constitution de l'empire du Japon". Par Tanaka Yudouru, docteur en droit. Paris, 1899.

** A meghasonlás főoka az volt, hogy ez első valósággal parlamenti minisztérium két előzőleg ellentétes párt fusiójából jött létre; a volt „progressista", illetőleg „liberalis" párt két főembere — Okuma és Itagaki — a cabinetben állandóan együttműködni nem tudott.

*** „Enfin, au point de vue du parlamentarisme, les ministres sont aujourd'hui absolument convaincus qu'ils ne peuvent pas, malgré la disposition constitutionelle de la responsabilité exclusive vis-à-vis de l'empereur. remplir pleinement leurs devoirs sans se baser sur une majorité parlamentaire".

Amerikában a köztársaságok közül Chile (1833 óta) Venezuela (1873 óta), legujabban pedig Haiti és St. Domingo csatlakozott a parlamentaris kormányrendszerhez. Leghosszabban functionált az Chilében, hol Balmaceda elnök kisérlete a praesidentiális forma behozatalára 1891-ben súlyos válságra, polgárháborura vezetett, eredménynyel azonban nem járt.*

Anglia legnagyobb gyarmatai, India kivételével, hol a viszonyok erre még meg nem értek, lényegileg az anyaország példáját követik, a részletekben bizonyos, jobbára demokratikus jellegü módositásokkal.

Igy Canada, 1867 óta mint „Dominion of Canada", továbbá Australia 1900 óta mint „Commonwealth of Australia", szövetséges állam formájában acceptálta a parlamentaris rendszert.

Afrikában a Fokföldön, nem különben Uj-Zeelandban, mely egyelőre az ausztráliai confederatióba be nem lépett,** ugyanaz áll fönn; a nagyobb ujkori államalakulatok közül csak Brazilia az, mely mióta köztársasági formát öltött, az Északamerikai Egyesült-Államok nyomdokain halad.

E geographiai áttekintés meggyőzhet arról, hogy korunk hegemon nemzeteinek tekintélyes, — *a művelt földfelületnek pedig túlnyomó része az, mely e kormányrendszer uralma alatt él!*

Az a forma, melyet a legtöbb culturnép ekként életalakjául önként választott, bizonyára érdemes, méltó is lesz arra, hogy őket ideális nagy czéljaik felé vezesse.

Az általa elérhető előnyökkel az eddig ismert kormányalkatok közül győzelmesen egy sem vetekedhetik.

Majd folytatólag, mi az egész parlamentáris rendszerre szól:

„. . . *personne n'en a encore proposé un supérieur sous tous les rapports à celui dont nous jouissons actuellement.* D'ailleurs, il est impossible d'avoir une nation parfaite".

„Système représentatif au Japon" par Hisatsuna Furuya, docteur en sciences politiques, Bruxelles, 1899.

* Az elnök — csapatai leveretése után — 1891 augusztus végén önkezével vetett véget életének.

A. Soubies et E. Carette. Les républiques parlamentaires". (45. l.)

** L. René Guyon „La constitution australienne de 1900" czimü jeles értekezését.

Azokat a történelmi elemeket, melyek a középkor vége és az ujkor elejéről a modern államokra maradtak, (monarcha, fő- és közrendek,) politikailag a legszerencsésebben értékesitette; azok mindenikének ott és lehetőleg olyan hatáskört nyitott, a hol és a milyen belső természetüknek leginkább megfelelt.

Nem valamely jogi vagy társadalmi korlátokkal elkülönzött osztályhoz kötötte az állam kormányzásának vezetését, hanem az elméletben ugy mint a gyakorlatban is, sanctionálta a legtermészetesebb fejlődési alapot, midőn általán csakis a *politikai képesség* mérvét veszi irányadóul s igy természetszerüleg ama társadalmi rétegnek tulajdonitja a fősulyt, mely e vonatkozásban a *legkiválóbb*: ennyiben *aristokratikus** szinezetü; *demokratikus* ismét annyiban, hogy ama kritériumok sorában, melyek alapján a politikai érettséget megitéli, első helyet a culturális képzettségnek, a *személyes érdemnek* ad.

Mindkét nagy mozgató erő tehát, e rendszer kebelében, lényegének helyes, igaz magvát legteljesebben kifejtheti.

Szerkezete által hathatósan előmozditja az állam elemeinek intensivebb összeforradását, a mennyiben egész természete szerint a cooperatió, a kölcsönös együtthatás és érvényesülés elvén épül; az államhatalomnak s evvel a nemzetnek öntudatosan egységes irányát, összhangját a legüdvösebb, a legtermékenyebb módon valósitotta meg, midőn érintkezésük és egymásra hatásuk rendszeresitése által a közjó érdekében köztük gyümölcsöző versenyt teremtett s az állam életében nem fictiv, hanem valódi összműködést hozott létre.

Fegyverei, a legnagyobb humanitás mellett is, mely azoknak fő jellemvonása, általán egyszerüek, de a hatékonyság ismérveit egyáltalán nem nélkülözik. Valamennyi létező között a legkevésbé merev, a legclassikusabb rendszer s éppen azért a nemzet változó életfolyamatainak külömböző mozzanataihoz a legtökéletesebben idomulhat.

Egy eddig ismert kormányforma sem teszi lehetővé azt, hogy az ország valódi közvéleménye oly erélylyel, közvetlenség

* A szó eredeti értelmében.

és gyorsasággal hatoljon keresztül a gyakorlatban, mint éppen a parlamentarismus.

Alapja az emberi természetnek nemes vonásai, virágzásának föltétele a cultura és morál haladása; lényegében egyszerü eszméken sarkalván, elterjedésének különös föld és néprajzi akadályai, ugyszólván, nincsenek. Fejlettebb közgazdasági viszonyok meghonosulásának szintén utját egyengetik, a mennyiben ilyenek mellett a társadalom solidaritásának eszméje erősödik, a mely czélt az altruistikus tényezők ápolásával a parlamentáris rendszer is szolgálja.

E körülmény legvilágosabban mutatja a politikai, ugy mint a gazdasági életnek is, végeredményben a közönséges általános ethikai elvek alatt állását. A parlamentarismus alappilléreivel a felebaráti szeretetről szóló keresztyén tanokon nyugszik s az egymásközt való békés megférés erényének állandó gyakorlatát, szükségét hangoztatván, ugyanezen eszmekörben mozog; érdeke tehát e tulajdonságok kifejlesztése tekintetében, az egyházéval is összeesik.

A bajokon, melyek minden emberi műhöz szükségképpen tapadnak, mechanikus, jogi eszközökkel, mint palliativumokkal, csak részben lehet segiteni; lényegében erkölcsi tényezőkön nyugodván az, gyökeres remédiumként a közerkölcsiség fokozatos emelkedése, a közoktatás fejlődése, a helyes államtudományi eszmék szélesebb körben való elterjedése, jelölhető meg.

Annak a hóditó utnak legegyszerübb magyarázata pedig, melyet a parlamentaris rendszer az egész földtekén tett, semmi egyébben nem rejlik, mint abban — hogy azt a nagy problémát, *összeegyeztetni a hatalmat, rendet, az egyéni és politikai szabadsággal* — a leghelyesebben oldotta meg.

Ez a forma az, melyben az állami önkormányzat a viszonylag legtökéletesebb, legharmonikusabb módon van megoldva; ez az, mely a nemzetet igazán activ, ethikai alanynyá teszi s a leghivebben megfelel az állam bölcseleti eszméjének; azért helyesen jegyzi meg Marcombes: „*Le régime parlamentaire, c'est la liberté.*“

TARTALOMJEGYZÉK.

Az árak koronaértékben

Politzer Zsigmond és Fia könyvkiadóhivatalában (Budapesten) megjelent könyvek

Illés József dr. Az Anjou-kori társadalom és az adózás 2.40
Janosó György. Házassági és házastársi öröklési jog . . . . 15.—
Jászi Oszkár. A történelmi materialismus állambölcselete. 1903 . . 4.—
Jellachich: Törvényszéki orvostan jogászok számára . . . . 7.—
Jogi compendiumok gyűjteménye.

I—II.	kötet: Magyar magánjog compendiuma	3.20
III—IIIa.	kötet: Politika compendiuma II. kiadás	3.20
IV.	kötet: *Vámbéry R.:* Büntető perrendtartás vázlata. II. kiadás	1.60
V.	kötet: Magyar pénzügyi jog compendiuma III. kiad.	1.60
VI.	kötet: A magyar közjog compendiuma. II. kiad. .	1.60
VII—VIIa.	kötet: Nemzetgazdaságtan compendiuma II. kiad.	3.20
VIII.	kötet: Pénzügytan compendiuma II. kiadás . . .	1.60
IX.	kötet: Váltójog compendiuma II. kiadás	1.60
X.	kötet: Európai jogtörténet compendiuma	1.60
XI—XII.	kötet: Közigazgatási jog compendiuma II. kiadás	3.20
XIII—XIV.	kötet: A perrendtartás rövid vázlata	3.20
XV—XVI.	kötet: Egyházjog compendiuma. (K.) II. kiadás .	3.20
XVII.	kötet: *Quaestor:* Államszámviteltan. Kérdések és feleletekben. 1900.	1.60
XVIII—XIX.	kötet: Institutiók compendiuma	3.20
XX.	A jogbölcsészet compendiuma. A nemzetközi jog rövid vázlata	1.60
XXI.	Magyar alkotmány és jogtörténet compend. . .	1.60
XXII.	*Yerma:* A római jog rövid vázlata A kolozsvári egyetemi viszonyokhoz alkalmazva	1.60
XXIII.	A magyar büntetőjog compendiuma	1.60
XXIV.	Magyar telekkönyvi rendtartás compendiuma . .	1.60
XXV.	Végrehajtási eljárás. — Csődjog compendiuma .	1.60
XXVI—XXVIII.	*Bedő:* A kereskedelmi jog rendszere	4.80

Késmárky István dr. Katholikus egyházi vagyonjog. 1900. . . . . . . 4.—
Kiss Albert dr. Az elévülés. Magánjogi tanulmány. . . . . 5.—
Kmety Károly. A közigazgatási jog kézikönyve III. kiad. 15.20
— A magyar közjog tankönyve II. kiadás 8.80
— A magyar pénzügyi jog kézikönyve . . . . 10.—
— Elmélkedés a nemzeti czimer és lobogó jussáról . . . . —.80
Kováts Ferencz. Nyugotmagyarország áruforgalma a XV. században. 5.—
Lévy Béla dr. A magyar szabadalmi jog rendszere 3.20
Lucián. Klasszikus bünperek . . . . 2.—
Malthus. Tanulmány a népesedésről . . . . 6.—
Mandelló Gyula. Adalék a középkori munkabérek történetéhez . . . 6.—
Mayer S. A csődtörvény magyarázata irománypéldákkal . . . . 2.—
Meszlény A. Országbirói értekezlet (21. és 156. §) és az osztrák polg. törvénykönyv . . . . 2.—
— Magánjog-politikai tanulmányok . . . . 5.—
— Mutató Zsögöd „Fejezetek"-hez . . . . 4.—
Navratil Ákos. A gazdasági élet elemi jelenségei . . . . 5.—
Nyulászy János dr. Az örökösödési eljárásról szóló 1894 : XIV. t.-cz. s az arra vonatkozó összes törvények és rendeletek. Jegyzetekkel és magyarázatokkal. 1896. Angol kötésben 3.20
— Ugyanaz füzve . . . . 2.—
Oberschall. Visszaesésről . . . . 5.—
Perbeszédek a Sonnenberg-Ziegler bűnperben . . . . 1.—
Pikler Gy. A jog keletkezéséről és fejlődéséről II. kiadás . . . . . . 6.—
— A büntetőjog bölcselete. IV. kiadás. 3.20
— Az emberi egyesületek és különösen az állam fejlődése IV. kiadás . 4.—
— A „jus" szó eredete és fogalmi és nyelvi rokonai. 1898. . . . . —.50
— A lelki élet fizikája 1.20

Révai és Salamon könyvnyomdája Budapest, VIII., Üllői-út 18.

